



SENT. 119/2024

REPUBBLICA ITALIANA

In nome del Popolo Italiano

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE II GIURISDIZIONALE CENTRALE D'APPELLO

composta dai seguenti magistrati:

Rita LORETO Presidente

Ida CONTINO Consigliere

Roberto RIZZI Consigliere

Luisa de PETRIS Consigliere

Ilaria Annamaria CHESTA Consigliere rel.

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio iscritto al n. 60301 del registro di segreteria, promosso da:

Marco Perona, nato a Padova il 10.08.1963 e residente a Milano -

c.a.p. 20124 - in Viale Vittorio Veneto n. 20 (C.F.

PRNMRC63M10G224S), rappresentato e difeso - congiuntamente

ovvero disgiuntamente, dal Prof. Avv. Massimo Pallini del Foro di

Roma (C.F. PLLMSM66E06H501P) con studio a Roma (RM) - c.a.p.

00186 - in Via Conservatorio n. 154, dall'Avv. Matteo Montaruli del

Foro di Bergamo (C.F. MNTMTT 76P17B791F) con studio a Bergamo

- c.a.p. 24122 - in Via Giorgio e Guido Paglia n. 26, i quali anche ai

fini dell'elezione di domicilio indicano per le comunicazioni relative al

procedimento i seguenti indirizzi pec: studiopallini@pec.it

matteo.montaruli@bergamo.pecavvocati.it, studiopallini@pec.it

giovanni.mascheretti@bergamo.pecavvocati.it.*appellante***nei confronti di****PROCURA GENERALE della Corte dei conti****PROCURA REGIONALE presso la Sezione giurisdizionale per la
regione Lombardia**

per la riforma

della sentenza n.161 del 13 giugno 2022, resa dalla Sezione
giurisdizionale per la regione Lombardia.**Uditi**, alla pubblica udienza del giorno 19 ottobre 2023, con
l'assistenza del segretario, dott. Giovanni Luca Triolo, la relatrice
consigliere Ilaria Annamaria Chesta, l'avv. Massimo Pallini per
l'appellante e il V.P.G. Fabrizio Cerioni in rappresentanza della
Procura generale.**Esaminati** l'atto di appello, le conclusioni della Procura generale, gli
altri atti e i documenti del fascicolo di causa.**Ritenuto in****FATTO****1.**La Sezione giurisdizionale della Corte dei conti per la Lombardia,
con la gravata sentenza, in parziale accoglimento della domanda
attoreale, ha condannato il signor Marco Perona, all'epoca dei fatti
professore ordinario presso la facoltà di ingegneria - "*Impianti
Industriali Meccanici*"- dell'Università degli Studi di Brescia, in regime
di tempo pieno dal 1° novembre 2005 al 1° novembre 2009 e,
successivamente, a tempo definito, al pagamento, in favore della
predetta Università, della somma complessiva di euro 771.502,18,

comprensiva di rivalutazione e aumentata degli interessi legali per aver ricoperto incarichi in due società private in condizioni di incompatibilità assoluta con il proprio ruolo istituzionale e non riversando gli importi percepiti per le medesima attività, svolte in assenza di autorizzazione, ai sensi dell'art. 53, c. 7 d.lgs. n. 165/2001.

A seguito di denuncia prot. n.638981 del 22.10.2019, trasmessa alla Procura erariale dalla Guardia di Finanza di Milano – Gruppo Tutela Spesa Pubblica e delle successive indagini, con atto di citazione depositato in data 21 aprile 2020 la Procura regionale citava in giudizio il prof. Ing. Marco Perona per sentirlo condannare al risarcimento del danno complessivamente quantificato in €.1.206.453,20 oltre accessori, nei confronti dell'Università degli Studi di Brescia.

Nell'ambito delle attività di indagine era emerso che il prof. Perona aveva svolto attività di Consigliere e Presidente del Consiglio di amministrazione presso la società Dantercepies s.p.a. e di Consigliere di amministrazione presso la diversa società Vega s.p.a., contestualmente allo svolgimento dell'attività di professore ordinario, in regime inizialmente di tempo pieno (dal 1.1.2005 al 1.11.2009) e, in seguito, di tempo definito (dal 1.11.2009).

Nell'atto di citazione si dava conto che nel periodo in cui svolgeva l'attività di docente universitario, il prof. Perona risultava essere stato consigliere di amministrazione (dal 1.1.2005 fino al 29.6.2009) e poi Presidente e rappresentante legale della società Dantercepies

s.p.a. (dal 29.6.2009 fino al 2020 a seguito di vari rinnovi); società che aveva quale oggetto sociale "*La costruzione e gestione di impianti di trasporto a fune ed attività ad essa connesse, quali ad esempio, il noleggio ed il deposito sci nonché la commercializzazione di articoli sportivi [...]*".

Secondo la prospettazione accusatoria, con riferimento agli incarichi rivestiti presso la società Dantercepies, fin dall'originaria nomina a Presidente del C.d.A. della società, decorrente dalla data del 29.06.2009, al prof. Perona vennero attribuiti compiti gestionali, risultanti dalle stesse delibere assembleari richiamate nell'atto di citazione.

La Procura dava rilievo anche alla circostanza che nel verbale del C.d.A. del 14 aprile 2018, da cui era scaturito l'ultimo rinnovo della carica di Presidente del Consiglio di amministrazione, fino all'approvazione del bilancio al 30.11.2020, lo stesso Perona riconosceva che gli incarichi precedentemente ricoperti avevano generato una incompatibilità "*potenziale*" con il ruolo di professore ordinario a tempo definito.

Con riferimento alle richieste di autorizzazioni che avrebbe dovuto presentare all'Ateneo riguardo agli incarichi rivestiti presso la società Dantercepies S.p.a, il Perona evidenziava che solo in data 13.01.2009 aveva presentato all'Ateneo istanza finalizzata ad ottenere "*il rilascio dell'autorizzazione allo svolgimento di incarico al di fuori dei compiti e doveri d'ufficio conferito da terzi, ai sensi dell'art.53 del D.lgs. 165/2001*" presso la società Dantercepies S.p.a,

dichiarando, alla voce “tipologia di incarico”, di essere *"membro del consiglio di Amministrazione senza cariche esecutive"* e alla voce compenso previsto *"Nessuno. È previsto il rimborso delle spese di viaggio"*.

Riferiva la Procura regionale che con lettera datata 23.01.2009 inviata al prof. Perona e alla Dantercepies S.p.A. l'Università degli Studi di Brescia concedeva l'autorizzazione ad accettare l'incarico *"quale Membro del Consiglio di amministrazione senza cariche esecutive, per l'anno 2009 (impegno di 5 mezze giornate l'anno), senza alcun compenso"*. Dalla ricostruzione in fatto della Procura contabile emergeva altresì che in data 16.12.2014 risultava trasmessa dall'Ateneo una autodichiarazione del Prof. Perona, in cui il medesimo dichiarava che *"Il sottoscritto... dichiara: i. di essere membro e Presidente del Consiglio di amministrazione della Società Dantercepies S.p.A. ii. Che entrambi tali incarichi risultano privi di poteri gestori e di amministrazione attiva, poteri che sono invece attribuiti all'Amministratore Delegato di detta Società"*.

Secondo la prospettazione accusatoria solo nel 2018, in sede di richiesta di controdeduzioni da parte del proprio Ente di appartenenza, il prof. Perona dichiarava gli emolumenti effettivamente percepiti per l'incarico conferito, riferendo che *"In qualità di Consigliere non ho percepito alcuna retribuzione né emolumento. In qualità di Presidente percepisco un emolumento pari a 26.000 €/anno ed una premialità pari al 1% del fatturato della società"*.

Nell'atto di citazione si dava rilievo a un ulteriore incarico ricoperto dal Perona presso una diversa società.

In particolare, risultava che al Prof. Perona fosse stato attribuito, a partire dal 10 maggio 2012 e sino al 10 dicembre 2013, l'incarico di Consigliere di amministrazione presso la società VEGA s.p.a., avente quale oggetto sociale *"La consulenza di direzione nell' area ICT, logistica e automazione con particolare riferimento alle filiere distributive, la progettazione e il project management per la realizzazione di progetti ICT gestionali e di Business e Intelligence complessi ..."*.

Secondo la Procura regionale dal testo degli artt. 26 e 27 dello Statuto e dai verbali delle riunioni degli organi sociali, relativi agli anni 2012-2013, risulterebbero ruoli operativi e gestionali dello stesso Perona mentre non sarebbe risultata inoltrata, neppure per la società VEGA s.p.a., alcuna comunicazione o richiesta di autorizzazione all'Università di Brescia, come del resto espressamente riconosciuto dallo stesso professore. In data 12.02.2018 il medesimo avrebbe infatti dichiarato di non aver *"mai comunicato né richiesto autorizzazioni, in buona fede, per i miei incarichi presso la società Vega"* e di aver rivestito presso detta società il ruolo di *"consigliere di amministrazione indipendente"*.

A fronte della indicata premessa in fatto la Procura contabile, nell'atto introduttivo del giudizio, ha evidenziato come le incompatibilità dei professori e dei ricercatori universitari siano disciplinate da una serie di norme generali e speciali. Ha rilevato

come alla normativa generale, valevole per tutti i dipendenti pubblici, contrattualizzati e non (art. 53 d.lgs. n. 165/2001, che richiama l'art. 60 dpr 3/1957), si aggiunga la normativa speciale (d.p.r. n. 382/1980 e legge n. 240/2010), che ripropone per i docenti universitari le categorie delle attività caratterizzate da "incompatibilità assoluta", di cui trattasi nel caso di specie, diverse da quelle liberamente esercitabili (differenti a seconda del regime prescelto dal docente) e da quelle relativamente incompatibili (esercitabili, cioè, solo previa autorizzazione dell'Ateneo).

La Procura contabile ha ribadito che devono ritenersi attività assolutamente incompatibili per tutti i docenti (a tempo pieno e a tempo definito) quelle riconducibili a "esercizio del commercio e dell'industria" (cfr. art. 60, d.p.r. n. 3/1957; art. 53, D.lgs. 165/2001; art. 11, comma 5, lett. a, d.p.r. n. 382/1980; art. 6, comma 9, legge n. 240/2010), assunzione di "impieghi alle dipendenze di privati" e di "cariche in società costituite a fine di lucro".

Ha rimarcato che tali attività devono ritenersi chiaramente e testualmente vietate, oltre che dalla legge, anche da tutte le successive stesure del "Regolamento sul regime delle incompatibilità dei professori e dei ricercatori universitari a tempo pieno e limiti all'esercizio delle attività libero professionali per i professori e i ricercatori a tempo definito" dell'Università di Brescia, il cui ambito di potestà regolamentare, ove non in contrasto con norme di legge, non può ritenersi sindacabile.

Quanto alle richieste di autorizzazione la Procura regionale, preso

atto della dichiarazione dell'Ateneo del 17.10.2019, ricognitiva di tutte le richieste presentate dal prof. Perona (all. 18 alle deduzioni), evidenziava che le predette richieste di autorizzazione si appaleserebbero volutamente fallaci e omissive, facendo riferimento a *“cariche sociali senza poteri gestori”* mentre nessun dubbio potrebbe ritenersi sussistere in merito alla natura gestionale delle deleghe attribuite al prof. Perona; nelle stesse richieste sarebbe stato inoltre indicato un compenso presunto assai più basso di quello percepito.

Alcuna rilevanza, a parere della Procura, potrebbero ritenersi assumere le concesse autorizzazioni e/o la mancata attivazione di procedimento disciplinare, non essendo stato l'Ateneo messo in condizione di valutare compiutamente la fattispecie concreta. Anche ove l'Ateneo avesse concesso scientemente le autorizzazioni (il riferimento è all'incontro di cui a pag. 27 delle deduzioni con membri dell'Ateneo), quest'ultime sarebbero illegittime, in quanto connesse in relazione ad attività incompatibili in senso assoluto.

Gli incarichi assunti dal prof. Perona dovrebbero, quindi, ritenersi incompatibili con il ruolo di docente a tempo pieno (dal 01.01.2005 e fino al 01.11.2009) e a tempo definito (dal 01.11.2009) presso l'Università di Brescia, in quanto svolti in violazione della normativa di carattere generale e speciale (art.60 del D.P.R. 3/1957; art. 11 del D.P.R 382/1980; art. 53 del d.lgs. 165/2001; art. 6, commi 9 e seguenti, della L. 240/2010).

Alla luce della proposta ricostruzione normativa la Procura erariale ha contestato, in primo luogo, il danno erariale corrispondente alle

retribuzioni percepite dal docente mentre ricopriva

incompatibilmente cariche sociali all'interno delle Società per cui è

causa. La prima voce di danno è stata commisurata al *quantum*

percepito a titolo di retribuzione da lavoro dipendente dal 2009 al

2017 nell'importo lordo di euro 432.497,00.

Il danno contestato è stato ritenuto altresì pari alla retribuzione

percepita in forza delle cariche sociali per il periodo in cui risulta

integrata l'incompatibilità assoluta e, comunque, l'omessa

informativa delle cariche assunte, per gli incarichi presso le società

Dantercepies s.p.a. e Vega s.p.a., quantificata in euro 773.956,20;

ciò ai sensi dell'art. 53, comma 7, del d.lgs. n. 165 del 2001, che

impone al dipendente pubblico il divieto di svolgere *“incarichi*

retribuiti che non siano stati conferiti o previamente autorizzati

dall'amministrazione di appartenenza”.

2. Con la sentenza di primo grado il Collegio ha esaminato la

fattispecie delineando preliminarmente l'ambito di applicazione della

disposizione di cui all'art.53 del d.lgs 165/2001, avuto riguardo, in

particolare, alla fattispecie per cui è causa, concernente l'assunzione

di cariche in società aventi fine di lucro per professori a tempo

definito.

Ha ritenuto infondate le prospettazioni difensive volte ad escludere

l'applicazione della disciplina richiamata dalla Procura attrice e ciò

in quanto, secondo la tesi difensiva, l'art.53 del d.lgs. 165/2001, il

relativo regime autorizzativo e la conseguente fattispecie dannosa,

connessa al mancato riversamento dei compensi non troverebbe

applicazione per i professori a tempo definito, stante l'espressa esclusione di cui all'art.53, comma 6 del citato decreto; sotto altro profilo, in quanto la natura speciale delle incompatibilità applicabili ai professori universitari escluderebbe che agli stessi, pur applicandosi il divieto di esercizio dell'industria e del commercio, possa essere vietata l'assunzione di cariche in società costituite a fine di lucro, in quanto il divieto di cui all'art.60 d.p.r. 3/1957 non troverebbe analoga corrispondenza nell'articolo 11 del d.p.r. 382/1980 e nell'art.6 della l. 240/2010.

Il giudice territoriale ha ritenuto non condivisibile la prospettazione difensiva richiamando il principio, affermato da ampia giurisprudenza contabile, per cui l'espletamento di attività commerciali o industriali (fatta salva la possibilità di costituire società con caratteristiche di spin off o di start up universitari) è vietata a tutti i professori, a tempo pieno e definito, sia in forma individuale sia in forma societaria sia dalla normativa generale che da quella settoriale (art.60, d.P.R. n.3/1957; art.6, co.9, l. 240/2010).

Il giudice di prime cure ha valorizzato il distinguo tra l'espletamento di attività professionale legittimamente consentito ai professori a tempo definito, dall'assunzione di cariche gestorie in società private a fine di lucro che, invece, devono essere ritenute assolutamente vietate a tutte le categorie di dipendenti pubblici, ivi compresa quella dei Professori universitari a tempo definito.

È stata quindi affermata l'applicabilità dei precetti dell'art.53, co.7 e

7-bis, d.lgs. n.165/2001 anche in caso di violazione dei divieti suddetti da parte di docenti universitari a tempo definito.

Lo svolgimento di attività commerciale e industriale sarebbe precluso a tutti i professori, a tempo pieno e definito, sia in forma individuale sia in forma societaria, dalla normativa generale e da quella settoriale (art.60, d.P.R. n.3/1957; art.6, co.9, l. 240/2010), potendosi prestare, qualora interpretata diversamente, a censure di incostituzionalità per irragionevolezza.

Il Collegio ha quindi affrontato la questione relativa alla prescrizione del credito erariale, respingendo l'eccezione proposta dalla parte in quanto ha reputato sussistente l'occultamento doloso del danno.

Secondo il primo giudice il Perona non risulta aver prodotto alcuna richiesta di autorizzazione ovvero richieste incomplete di informazioni essenziali per delineare correttamente l'incarico, con la conseguenza che la prescrizione è stata ritenuta decorrere, nel caso di specie, dalla data in cui la Guardia di Finanza ha trasmesso alla Procura regionale gli esiti delle attività ispettive effettuate.

Ritornando ad affrontare il merito del giudizio, il primo giudice ha rilevato, con riferimento al primo incarico di Presidente del Consiglio di amministrazione della società Dantercepies per il triennio 2009/2012, che il Perona non risulta aver richiesto alcuna autorizzazione, motivando tale comportamento con il passaggio, in data 29 giugno 2009, al regime a tempo definito.

La consapevolezza in ordine agli obblighi autorizzativi ai quali il medesimo è assoggettato risulterebbe confermata dagli atti di causa

dai quali emergerebbe che il Prof. Perona, in data 20 dicembre 2012, ha richiesto l'autorizzazione per l'incarico di Presidente del Consiglio di amministrazione per il periodo 1° dicembre 2012/30 novembre 2015, specificando di ricoprire l'incarico di Presidente non esecutivo e dichiarando un compenso presunto di € 24.000,00 annui. Il giudice di prime cure ha dato altresì rilievo alla richiesta successiva di autorizzazione e allo scostamento tra il compenso percepito e quello dichiarato, non essendo stata esposta la premialità del 1% del fatturato.

Nella sentenza viene evidenziato come dagli atti di causa emerga l'attribuzione al Perona di diversi poteri gestori che vanno ben oltre la mera rappresentanza legale della società e si caratterizzano per l'esercizio di un potere gestorio molto ampio. Il Perona avrebbe fornito all'amministrazione informazioni fuorvianti, in presenza, invece, di evidenti elementi che rendevano l'incarico espletato, nei contorni oggettivi sopra delineati, del tutto incompatibile con il *munus* pubblico esercitato.

Anche con riferimento al triennio 2015/2018 risulterebbe evidente l'illiceità della condotta tenuta dal Perona e l'espletamento dell'incarico di Presidente del Consiglio di amministrazione della società Dantercepies in palese violazione dei divieti sopra esposti.

Il primo giudice ha sottolineato come l'interlocuzione con l'amministrazione sulla quale la difesa si è dilungata ampiamente è avvenuta solo due anni dopo l'avvenuta assunzione della carica e avrebbe fatto emergere palesemente la sussistenza di una

incompatibilità alla quale è stato posto rimedio solo alla scadenza del mandato, vale a dire in data 14 aprile 2018. I rilievi sopra evidenziati sono stati ribaditi anche con riferimento all'incarico conferito nel triennio 2018/2020, per il quale, in primo luogo, non risulterebbe essere stata effettuata alcuna richiesta di autorizzazione preventiva, non potendo soccorrere, in tale sede, né l'interlocuzione asseritamente avvenuta con l'Università, né la comunicazione del 1° febbraio 2019 effettuata dal Perona al proprio Direttore del Dipartimento, limitata, peraltro, al solo anno 2019.

Ad analoghe conclusioni il primo giudice è pervenuto anche con riferimento agli incarichi di Consigliere di amministrazione della società Vega, con riguardo al 2012, per i quali non risulta presentata alcuna richiesta di autorizzazione e per il 2013, in cui alcuna autorizzazione risulta essere stata rilasciata. È stato evidenziato come agli atti risulti, infatti, un esplicito invito dell'amministrazione al docente a produrre una nuova richiesta nella quale fosse attestata l'assenza di incarichi esecutivi alla quale, dagli atti depositati in giudizio, non risulta che il convenuto abbia dato seguito.

La prima voce di danno contestata riguardante il mancato riversamento dei compensi percepiti per aver svolto i già menzionati incarichi è stata riconosciuta e addebitata interamente alla responsabilità amministrativa del convenuto, atteso che i proventi sono derivati da attività esterna vietata ovvero non autorizzata e che risulta provato in atti che le somme non risultano acquisite in conto entrata dell'Ateneo.

Con riferimento all'entità del danno, tuttavia, il Collegio ha ritenuto che per l'anno 2009 debba essere preso in considerazione solo il compenso percepito nella qualità di Presidente del Consiglio di amministrazione (escludendo, pertanto, i rimborsi spese nella qualità di Consigliere di amministrazione fino al 2009), così come, con riferimento all'incarico espletato nel triennio 2018/2020, è stato preso in considerazione esclusivamente il compenso percepito nel 2018 in quanto quelli relativi al 2019 e 2020 non sono stati computati dalla Procura regionale nel coacervo del danno contestato. Il pregiudizio erariale è stato imputato a titolo di dolo, risultando evidente che l'attività censurata è stata consapevolmente svolta in palese incompatibilità con l'attività accademico-scientifica istituzionale del convenuto.

A diversa conclusione è pervenuto il Collegio con riguardo alla seconda voce di danno, quantificato in misura pari agli emolumenti stipendiali percepiti dal Perona, atteso che la prova del danno, in tale ultima fattispecie, non è stata ritenuta desumibile *in re ipsa*.

La domanda dalla Procura regionale è stata pertanto accolta per un ammontare pari ad euro 771.502,18, quantificati al lordo delle ritenute fiscali.

3. Con atto in data 10 ottobre 2022 il signor Perona ha interposto gravame avverso la sentenza in epigrafe, deducendo i seguenti motivi di censura.

“Violazione/erronea interpretazione dell’art. 60 del d.P.R. 10 gennaio 1957, n. 3, dell’art. 11, D.P.R. 11 luglio 1980, n. 382 e

dell'art. 6, comma 9, della l. 30 dicembre 2010, n. 240 (esercizio del commercio e dell'industria)".

L'ing. Perona censura la pronuncia di primo grado, in primo luogo nella parte in cui afferma che il medesimo, ricoprendo le cariche di presidente del Consiglio di amministrazione di Dantercepies s.p.a. e di consigliere di Vega s.p.a., avrebbe esercitato il commercio e l'industria.

Viene reputata non condivisibile la tesi fatta propria dal giudice di prime cure, secondo la quale anche i professori universitari a tempo definito sarebbero soggetti sia al divieto "assoluto" di cui all'art. art. 60 del T.U. n. 3/57 sia a quello "relativo" di cui all'art. 11 del D.P.R. 382/1980 e all'art. 6 della Legge n. 240/2010, che precluderebbe ai medesimi la possibilità di ricoprire incarichi nei consigli di amministrazione di società di capitale, tanto più se con poteri gestori ancorché minimi.

L'appellante rileva di aver esercitato l'opzione del tempo definito proprio in quanto dal 29 giugno 2009 gli era stata conferita la carica di Presidente del Consiglio di amministrazione della società per azioni Dantercepies, di cui sino a quel momento era stato soltanto un consigliere di amministrazione. Sul punto ha ricordato le circostanze che lo avevano portato, all'epoca, ad accettare di ricoprire la carica di Presidente in Dantercepies, essendo, a tutti gli effetti, una società di famiglia in cui si erano create condizioni tali da imporre il detto avvicendamento.

È stato parimenti ricordato che il Prof. Perona ha ricoperto dal 2012

l'incarico di Consigliere di amministrazione della Vega S.p.A. senza che mai gli venissero attribuiti poteri gestori, né tanto più che egli li esercitasse.

Il primo giudice non avrebbe rilevato che con la delibera assembleare del 18 maggio 2012, immediatamente dopo la nomina del prof. Perona a consigliere, il Consiglio di amministrazione della società Vega avrebbe deciso di avvalersi della delega esecutiva attribuendo tutti i poteri di ordinaria e straordinaria amministrazione al Presidente del Consiglio di amministrazione quale amministratore delegato.

È stato contestato tutto l'apparato argomentativo della sentenza impugnata non potendo, secondo tale impostazione, trovare applicazione il disposto dell'art. 60 T.U. n. 3/1957, al regime delle incompatibilità dei professori universitari a tempo definito, né in virtù del rinvio di cui all'art. 53 d.lgs. n. 165/2001, né tantopiù in via diretta. Secondo la prospettazione difensiva le previsioni del d.lgs. n. 165/2001 troverebbero applicazione solo ai pubblici impiegati il cui rapporto di lavoro è stato "contrattualizzato": l'ambito di applicazione dei commi da 7 a 13 dell'art. 53 sarebbe stato esteso ai docenti universitari a tempo pieno, prevedendo però specificatamente l'esclusione dei professori a tempo definito anche dall'applicazione di detti commi. I commi precedenti dell'art. 53 del d.lgs. n. 165/2001, ivi compreso il comma 1 indicato dal primo giudice quale fonte della applicabilità dell'art. 60 del T.U. n. 3/1957 anche ai professori a tempo definito, non troverebbero invece applicazione né nei confronti

di questi e neppure nei confronti dei professori a tempo pieno, che rimarrebbero entrambi soggetti per la disciplina delle incompatibilità esclusivamente alla disciplina speciale dettata dal combinato disposto del D.P.R. n. 382/80 e della Legge n. 240/2010.

Il regime di incompatibilità dei docenti universitari conoscerebbe infatti una disciplina “speciale”, dettata esclusivamente per questa categoria di dipendenti pubblici, che troverebbe applicazione in via esclusiva e in deroga rispetto alla disciplina “generale” dettata dall’art. 60 del T.U. n. 3/57 in ossequio alle previsioni del sopra riportato art. 23 della Legge n. 311/58.

Osserva inoltre l’appellante che l’art. 11 del D.P.R. n. 382/1980, nel dettare la disciplina “speciale” per i professori “a tempo pieno”, egualmente vieta sia “l’esercizio del commercio e dell’industria” sia “l’assunzione di qualsiasi incarico retribuito”, ricomprendendo nell’ambito di quest’ultima esclusione anche gli incarichi societari retribuiti. Al contrario, la stessa norma del d.P.R. n. 382/80, pur ribadendo anche per i professori “a tempo definito” il divieto “dell’esercizio del commercio e dell’industria”, non prevede questa specifica riferibile alle partecipazioni societarie.

L’appellante richiama giurisprudenza secondo cui ricorre l’incompatibilità solo quando siano espletati incarichi e funzioni gestionali e operativi, che siano indici di un’attività imprenditoriale del professore a tempo definito. Confermerebbero, al contrario, questo principio le numerose pronunce giudiziali che escludono che ricorra detta incompatibilità laddove il professore chiamato a

ricoprire cariche societarie non abbia esercitato poteri operativi/gestionali.

La Sezione giurisdizionale della Lombardia nella sentenza impugnata non avrebbe minimamente apprezzato la circostanza, documentale e incontestata, che nel caso in esame, in tutti gli anni in cui il prof. Perona ha ricoperto l'incarico di presidente delle società Dantercepies e Vega, entrambe siano state sempre dotate di un amministratore delegato con pienezza dei poteri di gestione e delle capacità di esercitarli in autonomia.

L'unico potere di carattere operativo che risulta esser stato conferito al prof. Perona e soltanto per il lasso temporale dal 2009 al 2015, sarebbe stato quello di sostituzione dell'amministratore delegato in caso di assenza o impedimento, che non sarebbe però mai stato esercitato dal prof. Perona, giacché non si sarebbe mai verificata una situazione di *vacatio* o di impedimento o di incapacità dell'amministratore della società.

Ancora più manifesta sarebbe l'incensurabilità della condotta del Perona nell'assumere l'incarico di consigliere di amministrazione della società Vega, giacché tutti i poteri di ordinaria e straordinaria amministrazione sarebbero sempre stati attribuiti a un amministratore delegato.

Anche l'obbligo di ottenere un'autorizzazione preventiva non potrebbe essere imposto per via regolamentare ai professori a tempo definito per ricoprire detti incarichi, in quanto l'art. 53 comma 7 del d.lgs. n. 165/2001 prevede questa possibilità soltanto per quanto

concerne il regime delle incompatibilità dei professori a tempo pieno, atteso che il comma 6 esclude i professori a tempo definito dall'ambito di applicazione del successivo comma.

Contrariamente a quanto statuito dalla sentenza impugnata, dunque, il prof. Marco Perona, quale professore universitario “a tempo definito”, alle dipendenze della Università degli studi di Brescia, avrebbe avuto la facoltà di assumere - senza necessità di alcuna preventiva autorizzazione - l'incarico di Presidente del Consiglio di amministrazione di una società per azioni con il conferimento dei poteri soltanto suppletivi dell'amministratore delegato in caso di sua impossibilità; poteri oltretutto mai esercitati effettivamente. Quanto detto varrebbe tanto più per l'assunzione dell'incarico di Consigliere di amministrazione della Società Vega, privo di qualsiasi potere esecutivo.

“Violazione/erronea interpretazione dell’art. 53, commi 6, del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165 (applicabilità del regime sanzionatorio del comma 7 ai professori a tempo definito)”.

Viene appellata la sentenza anche nella parte in cui ha ritenuto applicabile al Prof. Perona la sanzione contemplata dal comma 7 dell'art. 53 del d.lgs. n. 165 del 30 marzo 2001, concludendo, con argomentazioni ritenute non condivisibili e contrarie al dato letterale della norma, che l'esclusione dal regime autorizzatorio per i docenti a tempo definito prevista dal comma 6 sia limitata alle sole attività libero-professionali che non richiedono autorizzazione ex art. 6, co. 12, l. n. 240/2010. La tesi del giudice di prime cure si paleserebbe

come una forzatura interpretativa realizzando un'inammissibile estensione, per via analogica, del campo di applicazione di una misura sanzionatoria.

Sia sulla scorta di un'interpretazione letterale sia all'esito di un'interpretazione logico-sistematica della norma, come previsto dall'art. 12 delle Preleggi, dovrebbe quindi escludersi che ai docenti a tempo definito, incorsi in eventuali violazioni, possa richiedersi il riversamento dei compensi ricevuti in ragione degli incarichi ricoperti in forza del menzionato comma 7. L'appellante chiede che, fermi restando gli ulteriori motivi di impugnazione e laddove venisse confermata la responsabilità del Prof. Perona per gli addebiti ascrittigli, il Collegio voglia accertare e dichiarare l'inapplicabilità all'appellante della sanzione prevista dall'art. 53 comma 7 del d.lgs. n. 165 del 2001.

“Violazione/erronea interpretazione dell’art. 53, commi 7 e 9, del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165 (duplicazione della sanzione)”.

La sentenza della Sezione giurisdizionale della Lombardia sarebbe altresì censurabile per aver ritenuto applicabile al caso in esame la sanzione di cui al comma 7 dell'art. 53 d.lgs. n. 165/2001 anche per un diverso motivo: e cioè per non aver rilevato che l'intervenuta applicazione alla società Dantercepies della sanzione di cui al co. 9 dello stesso art. 53 precludeva l'applicazione anche della sanzione di cui al co. 7, essendo le due sanzioni alternative tra loro, giacché altrimenti si sarebbe realizzata l'applicazione di una doppia sanzione in ragione di una stessa condotta, avendo la società Dantercepies

pagato la sanzione comminata dall'Agenzia delle Entrate di Bolzano, ancorché nella misura ridotta (viene allegato al doc. 4 il modulo F23 quietanzato del 18 dicembre 2019).

Sarebbe di tutta evidenza che la sanzione di cui al comma 7 e quella di cui al comma 9 non sono concorrenti, ma sono alternative tra loro, per cui la sentenza di primo grado meriterebbe di esser integralmente riformata nel senso dell'inapplicabilità della sanzione di cui al comma 7 dell'art. 53 del d.lgs. n. 165/2001 nei confronti del prof. Perona per i compensi erogatigli dalla società Dantercepies.

“Violazione/erronea interpretazione dell’art. 1, comma 2, della l. 14 gennaio 1994, n. 20 (sussistenza del dolo ovvero della colpa grave e decorrenza della prescrizione)”.

Aderendo a una ricostruzione parziale e non oggettiva dei rapporti e degli scambi tra il Prof. Perona e l'Ateneo, il giudice di prime cure avrebbe concluso per la sussistenza del dolo o quantomeno della colpa grave, avendo il docente sottaciuto circostanze essenziali oppure fornito all'Università informazioni fuorvianti rispetto alla natura degli incarichi ricoperti per le società Dantercepies e Vega. Per l'effetto, la sentenza non ha accolto l'eccezione di prescrizione estintiva quinquennale sollevata dalle difese dell'odierno appellante.

Il professor Perona evidenzia di aver provveduto a comunicare all'Ateneo, anche se non per iscritto, di aver assunto la carica di Presidente nel frangente in cui ha esercitato l'opzione del regime a tempo definito, giustificando la scelta alle figure competenti e di aver trasmesso, in data 14 luglio 2009, al Rettore dell'Università degli

Studi di Brescia, istanza per il passaggio a tempo definito.

Il Professor Perona sarebbe stato in grado, a distanza di 10 anni, di reperire soltanto l'accompagnatoria inoltrata al Rettore con il modulo. Dovrebbe ritenersi tuttavia provato che il Prof. Perona, oltre ad aver inoltrato la richiesta, si fosse contestualmente adoperato presso l'ufficio del personale dell'Ateneo per comunicare dell'assunzione della carica di Presidente del Consiglio di amministrazione.

Sarebbe evidente l'errore in cui è incorsa ripetutamente la sentenza, ritenendo obbligato il Prof. Perona a domandare l'autorizzazione preventiva per assumere la carica di Presidente del Consiglio di amministrazione di Dantercepies, quando nel 2009, in assenza di previsioni regolamentari di sorta, non vi sarebbe stato neppure un onere di comunicazione in capo al professore che aveva optato per il tempo definito.

La condotta del professor Perona sarebbe stata assolutamente lineare e conforme alle previsioni di legge (e di regolamento), dal momento che nel 2007 e nel gennaio 2009 osservava il regime orario pieno e per questo motivo avrebbe inoltrato le comunicazioni con cui informava l'UOC di aver assunto la carica di Consigliere. Nel luglio 2009 invece, in occasione della nomina a presidente del CdA, il professore avrebbe optato per il regime a tempo definito, sicché, in assenza di previsioni regolamentari, non sarebbe stato tenuto a dare comunicazioni formali di sorta all'UOC (eppure si sarebbe premurato di avvisare l'ufficio del personale, ricevendo conferma di non dover

inoltrare comunicazioni/richieste di autorizzazione).

L'appellante richiama poi il parere del MIUR del 14 giugno 2019.

Con riguardo al successivo mandato da Presidente, l'appellante rimarca che il Collegio avrebbe erroneamente considerato “singolare” la circostanza che nel 2012 il professore si sia preoccupato di comunicare formalmente e attraverso la modulistica all'UOC il rinnovo della carica di presidente, in contrasto con quanto avvenuto nel 2009. La differenza di condotta sarebbe però comprensibile alla luce della circostanza che nel 2012 è entrato in vigore, con decreto rettorale n. 248 del 2 marzo 2012, il regolamento di Ateneo che all'art. 7 prevedeva, per i docenti a tempo definito, tale comunicazione. Il professor Perona, dunque, ha inoltrato un'istanza di autorizzazione per l'incarico di Presidente del C.d.A. per il periodo dal 1° novembre 2012 al 30 novembre 2015 (al doc. 8 la richiesta del 20 dicembre 2012). Sarebbe verosimile che il prof. Perona abbia utilizzato il modulo per l'autorizzazione, non esistendo un *format* apposito per la mera comunicazione contemplata dall'art. 7 del regolamento per i professori a tempo definito. L'Ateneo ha recepito l'istanza e, all'esito dell'esame del caso, ha concluso per la non necessità del rilascio di autorizzazione al docente a tempo definito come dimostrerebbe l'indicazione rilasciata in calce alla richiesta dalla dirigente dell'Ufficio, Dott.ssa OMISSIS, che testualmente recitava: “*preso atto comunicazione, ma non necessita di autorizzazione perché a tempo definito e senza incarichi gestori per la richiesta presentata*”.

Il docente, infatti, alla voce “*descrizione dell’incarico*”, ha indicato che avrebbe ricoperto la carica di “*presidente non esecutivo del Consiglio di amministrazione*”, in linea con le previsioni del verbale di assemblea del 14 maggio 2012 (trasmesso in copia all’UOC).

Nella successiva richiesta (28 maggio 2015) il professor Perona, per quanto possibile, sarebbe stato ancor più sollecito nel relazionarsi con l’UOC, anche a seguito dell’introduzione del nuovo regolamento d’Ateneo del 4 settembre 2014 con cui erano state estese ai professori a tempo definito le ipotesi di incompatibilità (al doc. 10 la richiesta del 28 maggio 2015).

Il docente, con dichiarazione protocollata del 16 dicembre 2014, dopo un colloquio e un confronto sulla portata del nuovo regolamento, ha segnalato all’UOC di ricoprire la carica di Presidente: “*il sottoscritto Prof. Ing. Marco Perona [...] dichiara: I. di essere membro e Presidente del Consiglio di amministrazione della società Dantercepies S.p.A.; II. che entrambi tali incarichi risultano privi di poteri gestori e di amministrazione attiva, poteri che sono invece attribuiti all’amministratore delegato di detta società*”.

Se ne dovrebbe evincere che l’appellante non ha mai celato od omesso alcuna informazione all’Università, sia con riferimento alla natura degli incarichi ricoperti sia in relazione al compenso previsto.

Anche in merito al compenso il professor Perona, anche quando non previsto dal regolamento di Ateneo in vigore, avrebbe sempre comunicato ogni aspetto necessario e utile sulle cariche sociali ricoperte perché l’ufficio del personale potesse compiere ogni

valutazione e, se del caso, procedere ad approfondimenti e verifiche.

Ha poi ribadito l'appellante che le norme asseritamente violate da cui scaturirebbe il danno erariale riguardano l'incompatibilità assoluta allo svolgimento di incarichi esterni rispetto all'impiego pubblico di docente universitario e non la mancanza di autorizzazione di incarichi astrattamente compatibili. Solo con riguardo a quest'ultima ipotesi sarebbe quindi possibile configurare un comportamento di occultamento rispondente alla omissione di richiesta di autorizzazione.

“Violazione/erronea interpretazione dell’art. 53, comma 6 del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165 (recupero delle somme versate all’Ateneo al lordo delle ritenute fiscali)”. La sentenza viene appellata altresì nella parte in cui ha condannato il Prof. Perona, ai sensi dell’art. 53 comma 7 del d.lgs. n. 165 del 2021, al pagamento a favore dell’Università degli Studi di Brescia (*rectius*, al riversamento) della somma complessiva di € 771.502,18 pari all’ammontare lordo dei compensi percepiti dall’appellante da Dantercepies, nella sua qualità di presidente del C.d.A., negli anni dal 2009 al 2018, e dei compensi percepiti da Vega negli anni 2012 e 2013.

“Mancato esercizio del potere riduttivo”.

L'appellante si duole, infine, del mancato esercizio del potere di riduzione da parte del Collegio di prime cure con riferimento al *quantum* della sanzione spiccata ai sensi del comma 7 dell’art. 53 del d. lgs. n. 165 del 30 marzo 2001.

4. Ha depositato le conclusioni nel giudizio in data 9 ottobre 2023 la

Procura generale, replicando ai motivi di gravame e chiedendone il rigetto con integrale conferma della sentenza di primo grado.

5. All'udienza pubblica l'avv. Massimo Pallini, per l'appellante, ha ripercorso i contenuti dei motivi di gravame, richiamando i precedenti della Sezione nn. 138/2020 e n. 285/2020. Ha posto l'accento sulla differenza tra lo svolgimento dell'attività di impresa, incompatibile con l'attività di professore universitario, e l'assunzione di cariche societarie retribuite, rilevando che il prof. Perona non ha svolto le funzioni di amministratore delegato delle società che ha ereditato dalla propria famiglia. Sul piano dell'elemento soggettivo ha rilevato di aver sempre comunicato all'università gli incarichi societari assunti.

Il Pubblico Ministero contabile ha richiamato i contenuti del proprio atto di costituzione rilevando altresì che la l. n. 74/2023 ha espressamente autorizzato la possibilità per i docenti universitari di assumere cariche in società lucrative solo dal 22.6.2023, risultando vieppiù confermato il divieto esistente in precedenza. Ha quindi insistito per il rigetto dell'appello.

A conclusione della discussione del giudizio il Collegio ha trattenuto la causa in decisione.

Rilevato in

DIRITTO

I. La progressione logica delle questioni da trattare segue il sistema delineato dagli artt. 76 e 279 c.p.c., attualmente disciplinato dall'art. 101, comma 2, c.g.c., con conseguente disamina prioritaria delle

questioni pregiudiziali di rito, delle preliminari di merito e, infine, del merito in senso stretto, fermo restando che l'ordine di trattazione delle questioni preliminari e di merito è rimesso al prudente apprezzamento del giudice, secondo motivate ragioni di logica giuridica, di coerenza e ragionevolezza (*ex plurimis*, Corte dei conti, Sez. II d'appello, n. 322/2021, n. 361/2023 , con la giurisprudenza contabile, della Corte di cassazione e della Corte costituzionale ivi richiamata).

II. In adesione al predetto ordine va esaminata, con priorità rispetto alla trattazione dei restanti motivi, la questione preliminare di prescrizione, riproposta dall'appellante con il quarto motivo di gravame.

Il giudice di prime cure ha respinto l'eccezione reputando sussistere l'occultamento doloso del danno in ragione dell'omissione della richiesta di autorizzazione per lo svolgimento di alcuni degli incarichi societari di cui trattasi; in relazione ad altri, per i quali la richiesta risultava effettivamente inoltrata, ha dato rilievo all'assenza di informazioni ritenute indispensabili per delineare correttamente l'incarico. Per tutte le attività extraistituzionali ha quindi individuato il *dies a quo* della prescrizione nella data in cui la Guardia di Finanza ha trasmesso alla Procura regionale gli esiti delle attività ispettive effettuate, reputando tempestiva l'azione proposta.

L'appellante censura il capo della pronuncia affermando che *“l'Università di Brescia...ha sempre ricevuto le richieste di autorizzazione complete di ogni informazione utile a rilasciare un nulla*

osta consapevole, per altro...neppure necessario". Con riguardo all'incarico di Presidente del Consiglio di amministrazione di Dantercepies, assunto nel giugno 2009, l'appellante afferma di aver "provveduto a comunicare all'Ateneo, anche se non per iscritto, di aver assunto la carica...nel frangente in cui ha esercitato l'opzione del regime a tempo definito, giustificando la scelta alle figure competenti", allorquando nel 2009, in assenza di previsioni regolamentari, non vi sarebbe stato onere di comunicazione in capo al professore. Quanto al rinnovo del 2012, il professore si sarebbe invece premurato di inoltrare un'istanza di autorizzazione in data 20 dicembre 2012, per l'incarico di Presidente del C.d.A., per il periodo dal 1° novembre 2012 al 30 novembre 2015 e un'altra, in data 28 maggio 2015, avuto riguardo al successivo rinnovo. Ciò avrebbe fatto in seguito all'entrata in vigore dei regolamenti dell'Università del 2 marzo 2012 e del 4 settembre 2014.

Anche a seguito dell'ulteriore rinnovo, con verbale del 14 aprile 2018, il Prof. Perona avrebbe dato comunicazione all'Università su apposito modulo, del rinnovo della carica di Presidente per un altro triennio.

Con riferimento al diverso incarico di consigliere di Vega s.p.a., l'appellante rileva che nel 2012 non era prevista dal regolamento allora vigente del 2 marzo 2012 alcuna autorizzazione/comunicazione per professori a tempo definito mentre per il successivo anno 2013, considerata l'entrata in vigore del nuovo regolamento, l'appellante ribadisce di aver inoltrato la richiesta di autorizzazione. Il docente non avrebbe quindi mai nascosto nulla

all'Università, non potendo rilevarsi alcun comportamento di occultamento rispondente all'omissione di richiesta di autorizzazione.

Il Collegio reputa che il motivo di gravame sia meritevole di parziale accoglimento.

In merito all'individuazione del *dies a quo* della prescrizione, va rammentato che, in applicazione dell'art. 1, c. 2 l. n. 20/1994, la giurisprudenza di questa sezione ha costantemente affermato che *"l'inadempimento dell'obbligo di richiedere l'autorizzazione allo svolgimento degli incarichi esterni dà consistenza ad un occultamento doloso del danno, atto ad impedire il decorso del termine di prescrizione a norma dell'art. 1, secondo comma, della legge 14 gennaio 1994, n. 20"* (ex plurimis Corte dei conti, II, n. n. 265/2022; id. n. 129/2020).

In tale contesto, è stato chiarito che in presenza di atti dovuti, ai quali il debitore è tenuto per legge, la condotta dolosa del debitore/dipendente pubblico, tesa ad occultare il fatto pregiudizievole, può estrinsecarsi anche in una omissione (ex plurimis Corte dei conti, Sez. II, n. 265/2022; Sez. III app., n. 55/2017; Sez. II app. 20.12.2018, n. 724; Sez. App. Sicilia n. 198 del 2012). Tale opzione ermeneutica non è stata ritenuta configgere con l'orientamento interpretativo consolidato che richiede, in assenza di un obbligo giuridico di attivarsi, un *"quid pluris"* commissivo, ai fini dell'integrazione dell'ipotesi dell'occultamento doloso. Si deve al giudice di legittimità l'affermazione per cui, in presenza di obbligo

giuridico di informare e, quindi, di attivarsi, l'ulteriore condotta dolosa del debitore/dipendente pubblico, tesa ad occultare il fatto pregiudizievole, può estrinsecarsi anche in una condotta omissiva, *"quando chiaramente riguardi atti dovuti, ai quali, cioè, il debitore è tenuto per legge"* (Cass. civ. n. 392 del 16 febbraio 1967, 11 id. 09 gennaio 1979, n. 125, 11 novembre 1998, n. 11348) sicché *"il doloso occultamento è requisito diverso e più grave rispetto alla mera omissione di una informazione, omissione che assume rilievo solo ove sussista un obbligo della parte di informare"* (Cass. civ., Sez. 3^a 29 gennaio 2010 n. 2030; Corte dei conti, Sez. II, n. 265/2022; Corte conti, Sez. II^a, n. 724/2018). Si può quindi occultare non solo ponendo in essere una condotta ulteriore, rispetto alla fattispecie integrativa del danno erariale, preordinata a perpetrare e mantenere celati i fatti dannosi, *"ma anche rimanendo semplicemente silenti, nel senso di realizzare non un comportamento meramente passivo ma di serbare "maliziosamente" il silenzio su talune circostanze del rapporto di impiego, ove ricorrente un dovere giuridico di farle conoscere al proprio datore di lavoro"* (Corte dei conti, Sez. II, n. 265/2022; Corte dei conti, Sez. III app., n. 55/2017).

Di tale orientamento interpretativo ha dato puntualmente conto il giudice di prime cure ritenendo che ricorressero i predetti presupposti in relazione a tutti gli incarichi societari rivestiti dal Perona presso le società Dantercepies s.p.a. e presso la società Vega s.p.a.

Il Collegio reputa, invece, che occorra operare un distinguo avuto

riguardo, in concreto e alla luce delle evidenze di causa, alle condizioni di conoscibilità da parte dell'amministrazione universitaria del fatto ritenuto illecito, integrato dall'assunzione da parte del Perona del ruolo di Presidente presso la Dantercepies s.p.a. e dei successivi rinnovi nella medesima carica nonché del ruolo di Consigliere di amministrazione della società Vega s.p.a..

Risulta in effetti pacifico in causa che alcuna richiesta di autorizzazione è stata prodotta dal Perona per l'assunzione dell'incarico di Presidente della Società Dantercepies s.p.a. nel triennio 2009/2012 né per l'assunzione dell'incarico di Consigliere di amministrazione della società Vega per l'anno 2012, risultando pienamente acclarata la condizione di occultamento doloso rilevata dal giudice di prime cure.

Lo stesso appellante afferma di aver comunicato all'Ateneo *“anche se non per iscritto”* l'informazione riguardante l'assunzione della carica di Presidente limitandosi ad una *“accompagnatoria”*, unita al modulo per il passaggio a tempo definito; elementi che nulla hanno a che vedere con una richiesta di autorizzazione, mai presentata.

Del tutto condivisibile, in tale frangente, si rivela quindi la considerazione svolta dal primo giudice in ordine alla singolarità della circostanza che il Perona *“non abbia provveduto ad informare l'amministrazione dell'avvenuta nomina”* anche considerando che, a parità di condizioni e status, aveva in precedenza *“provveduto a richiedere l'autorizzazione per l'espletamento della carica di Consigliere di amministrazione”*.

In relazione all'incarico di Presidente del C.d.A. per il periodo dal 1° novembre 2012 al 30 novembre 2015 e per il periodo successivo dal 2015 al 2018 il Perona ha invece presentato all'Amministrazione due richieste di autorizzazione, in data 20 dicembre 2012 (all.23 doc.6 all'atto di citazione) e in data 28 maggio 2015 (all.30 doc.6 all'atto di citazione) che risultano agli atti.

Nella prima richiesta, inviata utilizzando gli appositi moduli di *"Richiesta di autorizzazione per il conferimento degli incarichi retribuiti"* forniti dall'amministrazione universitaria, il Perona indicava i dati relativi alla società Dantercepies s.p.a., conferente l'incarico e, nei *"dati dell'incarico"*, inseriva la descrizione quale *"Presidente non esecutivo del Consiglio di amministrazione"*, indicando la durata dal 1.12.2012 al 30.11.2015 e il compenso *"presunto"* in euro 24.000. Anche nella seconda richiesta, in data 28 maggio 2015, venivano inseriti analoghi dati, riferiti alla prosecuzione dell'incarico di Presidente del c.d.a., con compenso presunto annuale indicato in euro 26.600,00 per anno.

In calce ai medesimi provvedimenti risulta la presa visione della richiesta da parte del competente ufficio e il rilievo che, in considerazione del regime a tempo definito, l'incarico non necessitasse di autorizzazione.

Diversamente da quanto ritenuto dal primo giudice, reputa il Collegio che le predette richieste di autorizzazione configurino atti idonei a escludere l'occultamento doloso del danno, avuto riguardo al periodo successivo al deposito delle stesse presso l'amministrazione e,

quindi, dal 2013; e ciò ancorché le stesse risultassero, come correttamente rilevato dal primo giudice, incomplete e fuorvianti. Se da un lato le predette circostanze risultano certamente rilevanti ai fini della configurabilità in termini intenzionali della condotta del Perona, cionondimeno consentono di ritenere intervenuta l'astratta conoscibilità, per l'Amministrazione, della fattispecie dannosa.

Non è revocabile in dubbio, ad avviso del Collegio, l'idoneità delle dette comunicazioni a garantire la piena conoscibilità, da parte dell'amministrazione universitaria, dell'avvenuta assunzione dell'incarico di Presidente del c.d.a., con cambio del ruolo di consigliere precedentemente ricoperto nella società Dantercepies. Sussistevano, quindi, certamente, le condizioni per l'amministrazione universitaria per una verifica in ordine alle dichiarazioni rese, per la quale sarebbe stata sufficiente l'acquisizione e l'esame della documentazione societaria.

La giurisprudenza di questa Sezione ha avuto modo di chiarire che l'eventuale illegittimità delle richieste di autorizzazione ma anche l'irrilevanza delle stesse per le ipotesi di attività assolutamente incompatibili quale quelle di cui si discute, non esclude la conoscibilità per l'Amministrazione dell'attività illecita ove il contenuto sufficientemente descrittivo delle stesse sia tale da porre la stessa amministrazione in condizione di svolgere i propri doverosi controlli: attività di verifica non solo possibili ma pienamente esigibili nel caso di specie, alla luce delle questioni interpretative note al medesimo Ateneo in ordine al differente quadro regolatorio di

riferimento in ipotesi di assunzione della carica sociale di presidente con o senza poteri gestori.

Diversamente da quanto ritenuto dal primo giudice, alla luce del tenore e dei contenuti delle richieste di autorizzazione versate in atti e dai riscontri forniti dall'Ateneo, in relazione ai già menzionati incarichi societari va esclusa la sussistenza di una condotta idonea a integrare l'occultamento doloso del danno.

Attraverso le richieste l'Ateneo è stato infatti posto in condizione di conoscere i termini essenziali dell'espletamento delle attività extraistituzionali e di svolgere eventuali accertamenti in merito.

In relazione a tali incarichi, ferma restando l'intenzionalità della condotta in violazione delle norme sull'incompatibilità degli incarichi, non può quindi ritenersi integrato l'ulteriore profilo dell'occultamento del danno che, per pacifica giurisprudenza, si configura come *"qualcosa di diverso ed ulteriore rispetto all'attività di consumazione dell'illecito contabile, consistendo in un quid pluris, che si aggiunge al dolo inteso come elemento strutturale dell'illecito"* (tra le più recenti Corte dei conti, III, n. 44/2022).

A più riprese è stato ribadito che *"l'occultamento doloso non può coincidere puramente e semplicemente con la commissione dolosa del fatto pregiudizievole, richiedendo invece una ulteriore condotta, commissiva o omissiva, indirizzata ad impedire la conoscenza del fatto: occorre, in altri termini, un comportamento, 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, II, n. 337/2022; Corte dei conti, I, n. 363/2018; Sez. III, n. 127 del 06.4.2016; n. 55 del 02.2.2017).

In tale cornice e per quanto evincibile dagli atti versati in causa non reputa il collegio ricorrere nella fattispecie un comportamento del Perona volto ad impedire all'amministrazione di venire al corrente della propria attività in seno alle compagini societarie o a celare le condizioni del loro svolgimento nel periodo successivo al 2013.

Ancorché il Perona abbia agito con piena coscienza e volontà di contravvenire alla normativa sulla compatibilità degli incarichi, lo stesso ha sfruttato la possibile ambiguità rispetto ai poteri ricollegabili della carica di Presidente, riferendo all'amministrazione esclusivamente la qualifica formale ricoperta; elemento dal quale l'amministrazione avrebbe potuto accertare con pienezza l'effettiva attribuzione dei compiti gestori (come in seguito, dallo stesso Perona espressamente riconosciuti).

La conferma di tale circostanza è evincibile dall'esito dell'interlocuzione avvenuta solo successivamente, nel 2017, con il responsabile UOC dell'Ateneo, dalla quale, con il semplice esame della documentazione concernente gli effettivi poteri conferiti, veniva congiuntamente rilevata la sussistenza dell'incompatibilità, ancorché definita potenziale; incompatibilità a tal punto riconosciuta dallo stesso Perona da condurre a una (asserita) modifica delle deleghe, in occasione del rinnovo della carica per il periodo 2018/2020.

L'Ateneo risultava peraltro, fin dalla prima comunicazione di modifica del ruolo societario, posto a conoscenza della nuova carica, come emergente anche dalla dichiarazione protocollata del 16 dicembre 2014, risultando nelle condizioni di verificarne le caratteristiche e ciò, come detto, sin dalle richieste di autorizzazione presentate in data 20.12.2012 e in data 28.5.2015 con riguardo alla carica di presidente di Dantercepies s.p.a. .

In relazione all'incarico ricoperto nella società Vega s.p.a. analoga richiesta risulta essere stata inoltrata all'amministrazione in data 20.12.2012 (all. 19 doc. 6 allegato all'atto di citazione), con un seguente esplicito invito dell'amministrazione a fornire indicazioni sulla natura degli incarichi (rimasto disatteso dal Perona), a riprova dell'acquisita consapevolezza della necessità di approfondimento.

Sulla base dei descritti elementi il gravame deve ritenersi meritevole di parziale accoglimento, avuto riguardo all'ambito temporale delle condotte illecite produttive di danno da ritenersi prescritte.

L'occultamento doloso del danno può ritenersi riferibile solo al periodo di svolgimento dell'incarico di Presidente della società Dantercepies s.p.a. dal 2009 al 2012 e, in relazione all'annualità 2012, per lo svolgimento dell'incarico di componente del c.d.a. della società Vega; incarichi in relazione ai quali è stata omessa qualsivoglia richiesta autorizzatoria all'Ateneo. Risulta invece prescritta l'azione riferita alla condotta produttiva di danno relativa agli incarichi svolti presso la Dantercepies s.p.a nelle annualità dal 1.1.2013 al 6.12.2014, tenuto conto che il primo atto interruttivo

della prescrizione è identificabile nell'invito a dedurre, notificato al Perona in data 6.12.2019. Analogamente, deve ritenersi prescritta la condotta imputabile al Perona per lo svolgimento dell'incarico di consigliere di amministrazione della società Vega nell'anno 2013.

III. Il Collegio è chiamato ora a esaminare i restanti motivi di gravame, avuto riguardo all'ambito delle ulteriori condotte non ricadenti nel periodo dichiarato prescritto, secondo quanto indicato nel punto precedente.

Con il primo motivo di gravame l'appellante ha censurato la sentenza di primo grado laddove ha ritenuto che il prof. Perona, ricoprendo le cariche di presidente del Consiglio di amministrazione di Dantercepies s.p.a. e di consigliere Vega s.p.a., abbia esercitato il commercio e l'industria.

Preliminarmente, occorre chiarire che costituisce circostanza incontestata che il Prof. Perona, nel periodo preso in considerazione nella contestazione di responsabilità, ha svolto l'attività di docenza presso l'Università degli studi di Brescia, con impegno inizialmente a tempo pieno e poi "*a tempo definito*", percependo il pertinente trattamento economico.

È altresì incontestato che, nel medesimo segmento temporale, detto docente ha assunto cariche apicali in società commerciali, percependo la relativa remunerazione. Il Perona, come evidenziato nella narrativa in fatto, risulta essere stato Consigliere di amministrazione dal 1° gennaio 2005 e Presidente del c.d.a. dal 26 giugno 2009 della società Dantercepies s.p.a., con incarico

protrattosi fino al 30.11.2020. Ha inoltre ricoperto negli anni 2012 e 2013 il ruolo di consigliere di amministrazione della società Vega s.p.a..

Diversamente da quanto riferito dall'appellante, quanto al ruolo di presidente in Dantercepies s.p.a., emerge che al Perona non siano stati attribuiti compiti meramente formali e di garanzia ma poteri anche rilevanti e di coordinamento relativamente agli aspetti gestionali, con relativa rappresentanza anche nei contenziosi: nella delibera assembleare di attribuzione del ruolo di presidente del C.d.A. si prevedeva *"di conferire al Presidente del Consiglio di Amministrazione Marco PERONA, con firma libera, i seguenti poteri: Rappresentare la Società nei confronti di terzi e in ogni grado di giudizio avanti a qualsiasi Autorità Giudiziaria, amministrativa e tributaria presentando istanze e ricorsi, domande, stipulando accordi e transazioni con facoltà di nominare avvocati, procuratori alle liti, arbitri e periti. Seguire e sovrintendere l'attività aziendale con riferimento agli indirizzi e alle strategie determinate dalla Assemblea dei Soci e dal Consiglio di amministrazione, riferendo ai sensi dell'art.2381 del Codice civile. Aprire e chiudere conti correnti bancari e postali, richiedere, trattare e definire la concessione di fidi, mutui, castelletti di sconto, aperture di credito nei limiti deliberati dal Consiglio di amministrazione, concordando al meglio sia interessi attivi che passivi, spese, valute e quanto altro connesso con i normali conti bancari. Effettuare operazioni, a debito e a credito, sui conti correnti della società presso gli uffici postali e presso gli Istituti di*

credito, sui saldi passivi ed attivi, mediante l'utilizzo dei fidi concessi sia per cassa —credito di conto corrente, sia per operazioni di sconti, ricevute bancarie salvo buon fine, nonché tutte le operazioni finanziate da leggi per le quali è prevista la sottoscrizione di garanzia del pagamento. Convocare, presiedere e fissare l'O.d.G. del Consiglio di amministrazione e curarne l'esecuzione delle deliberazioni. Accedere ad ogni atto, documento, informazione, corrispondenza in entrata e in uscita dall'Azienda. Firmare la corrispondenza per quanto di competenza. Esercitare i poteri del Consigliere Delegato in caso di sua assenza o di suo impedimento...di attribuire al Presidente del Consiglio di amministrazione Marco PERONA la rappresentanza legale della società, previa indicazione della denominazione sociale, per tutti gli atti connessi alle facoltà delegate" (cfr. pag. 3 atto di citazione).

L'incarico di Presidente del Consiglio di amministrazione è stato rinnovato dal CdA del 14.05.2012 al prof. Perona con mandato triennale, con conferimento dei poteri di "Rappresentare la Società nei confronti di terzi e in ogni grado di giudizio avanti a qualsiasi Autorità Giudiziaria, amministrativa e tributaria presentando istanze e ricorsi, domande, stipulando accordi e transazioni con facoltà di nominare avvocati, procuratori alle liti, arbitri e periti. Seguire e sovrintendere l'attività aziendale con riferimento agli indirizzi e alle strategie determinate dalla Assemblea dei Soci e dal Consiglio di amministrazione, riferendo ai sensi dell'art.2381 del Codice Civile. Convocare, presiedere e fissare l'O.d.G. del Consiglio di amministrazione e curarne l'esecuzione delle deliberazioni. Accedere

ad ogni atto, documento, informazione, corrispondenza in entrata e in uscita dall'Azienda. Firmare la corrispondenza per quanto di competenza. Esercitare i poteri del Consigliere Delegato in caso di sua assenza o di suo impedimento". Anche successivamente al verbale del Cda del 25.5.2015 l'attività del Perona risulta proseguita nelle deleghe già conferite, in continuità con il passato, pur risultando la precisazione, del tutto teorica, della impossibilità di *“avere deleghe esecutive”*.

La circostanza del carattere anche esecutivo delle deleghe attribuite risulta dallo stesso tenore del verbale del c.d.a del 14.4.2018 laddove il Perona segnalava alla società le necessità di apportare una modifica evidenziando la sussistenza di una *“incompatibilità potenziale con il ruolo di professore ordinario a tempo definito”*. La rilevanza delle deleghe attribuite è confermata anche dai criteri individuati per il riconoscimento della quota variabile della retribuzione per l'incarico, su base premiale, ancorata al fatturato complessivo della società stessa, nella misura del 1%; e ciò per tutto il periodo di svolgimento delle cariche.

Di particolare rilievo, ai fini della dimostrazione delle competenze gestorie, si appalesa l'espressa attribuzione del potere di rappresentanza processuale, il quale implica il potere di agire nel presupposto di una *contemplatio domini* e di impegnare la responsabilità dell'impresa correlandosi necessariamente a un potere di rappresentanza sostanziale, quale effetto naturale della collocazione del rappresentante nell'organizzazione dell'impresa. In

tal senso la giurisprudenza di legittimità è chiara nell'affermare che
“Il potere di rappresentanza processuale, con la relativa facoltà di
nomina dei difensori, può essere conferito soltanto a colui che sia
investito anche di un potere rappresentativo di natura sostanziale in
ordine al rapporto dedotto in giudizio...” (Cass., n.15771/2018; Cass.,
SS.UU. n. 4666/1998; Cass. n. 19814/2011; Cass., n. 3867 del 17
marzo 2001; si veda altresì Cons. Stato, Sez. VII, n. 3301/2022).

Del tutto condivisibilmente, quindi, il primo giudice ha ritenuto che
emerga chiaramente “l’attribuzione al Perona di diversi poteri gestori
che vanno ben oltre la mera rappresentanza legale della società e si
estrinsecano nella possibilità di stipulare accordi e transazioni,
nominare avvocati...curare l’esecuzione delle delibere del consiglio di
amministrazione, seguire e sovrintendere l’attività aziendale, tutte
attività che implicano, necessariamente, un esercizio di prerogative
gestorie/esecutive all’interno dell’organigramma societario”.

Altrettanto pacifica risulta la circostanza, correttamente valorizzata
dal primo giudice, per cui “gli ampi poteri di rappresentanza e firma
liberi, di per sé soli, sarebbero sufficienti ad individuare, in capo al
Perona, compiti pienamente operativi...” e che “l’esercizio dei poteri del
Consigliere delegato conferiti al Perona in caso di sua assenza o
impedimento costituisce una chiarissima attribuzione di poteri gestori,
a nulla rilevando la circostanza sollevata dalla difesa che, in concreto,
gli stessi non siano mai stati esercitati”.

La rilevanza dei poteri conferiti, indipendentemente dal loro concreto
esercizio, è un principio anche affermato dalla giurisprudenza per

cui un incarico che comprende l'attribuzione di una serie di poteri gestori, di rappresentanza e di firma comporta la riconducibilità dell'incarico *de quo* all'esercizio del commercio e dell'industria, anche indipendentemente dalla condizione di inattività della società come ente giuridico (Corte conti, Sez. II, n. 221/2022).

In alcun modo appaiono rilevanti le circostanze addotte dall'appellante, con riguardo alle ragioni di carattere familiare che lo avrebbero portato ad accettare di ricoprire la carica di presidente nella "società di famiglia"; circostanze che lasciano invece trasparire, nelle operazioni di riassegnazione degli incarichi, la ricomposizione di un assetto societario caratterizzato da una distribuzione dei poteri gestionali tra le cariche di vertice, al fine di garantire l'equilibrio tra le diverse componenti interne.

Analogamente, deve ritenersi esente da vizi il ragionamento svolto dal primo giudice avuto riguardo alle attività esercitate dal Perona in qualità di consigliere di amministrazione di Vega, dando rilievo alle previsioni degli artt. 26 e 27 dello Statuto che riservano ai consiglieri di amministrazione ampi poteri gestori.

Rileva anche l'art. 25 dello Statuto che prevede che il Consiglio di amministrazione "*è investito dei più ampi poteri per la gestione ordinaria e straordinaria della società, senza eccezione di sorta, ha facoltà di compiere tutti gli atti che ritenga opportuni per l'attuazione e il raggiungimento degli scopi sociali, esclusi solo quelli che la legge in modo tassativo riserva all'assemblea dei soci*"; la stessa disposizione prevede la possibilità del CdA di delegare "*parte dei propri poteri ad*

uno o più dei suoi membri o ad un Comitato esecutivo a sensi e nei limiti stabiliti dall'art. 2381 c.c.”.

Diversamente da quanto rappresentato dall'appellante non risulta che il Consiglio di amministrazione della società Vega si sia spogliato dei propri poteri attribuendoli a un amministratore delegato. Si evince dallo stesso verbale del c.d.a del 18 maggio 2012, citato dall'appellante, l'attribuzione al Presidente e consigliere delegato della società Vega s.p.a., dott. OMISSIS, di alcuni circoscritti poteri, espressamente individuati, quali *“acquistare, vendere, permutare ed avviare alla demolizione automezzi e beni mobili registrati in genere; richiedere affidamenti bancari di ogni genere, compiere ogni atto inerente l'ordinaria amministrazione”*, rimanendo in capo al consiglio di amministrazione tutti i restanti poteri, ivi compresi quelli di straordinaria amministrazione, che il Perona ha continuato ad esercitare quale componente del c.d.a..

È quindi meritevole di conferma anche la statuizione della sentenza di prime cure nella parte in cui ha ritenuto che anche l'assunzione di detta carica abbia portato l'attribuzione al Perona di poteri gestori.

Con il medesimo motivo di gravame l'appellante censura la sentenza di primo grado anche in relazione all'impianto ricostruttivo del quadro normativo di riferimento, operata dalla Sezione territoriale.

Con ampie e suggestive argomentazioni l'appellante deduce che l'art. 60 del T.U. n. 3/1957 non può trovare applicazione al regime delle incompatibilità dei professori universitari a tempo definito né in virtù dell'art. 53 d.lgs. n. 165/2001, *“né tantopiù in via diretta”*. Secondo la

prospettazione dall'appellante, laddove l'art. 53 del d.lgs. n. 165/2001 al comma 1 recita che *“Resta ferma per tutti i dipendenti pubblici la disciplina delle incompatibilità dettata dagli articoli 60 e seguenti del testo unico approvato con decreto del Presidente della Repubblica 10 gennaio 1957, n. 3 ...”*, sebbene utilizzi una dizione che *prima facie* sembri essere omnicomprensiva, non estenderebbe l'ambito di applicazione soggettiva né dello stesso d.lgs. n. 165/2001 né del D.P.R. n. 3/57. In forza dell'art. 3 comma 2 del d.lgs. n. 165/2001, invece, il rapporto di lavoro dei professori universitari dovrebbe ritenersi escluso dall'ambito di applicazione soggettivo del decreto n. 165/2001, mantenendo una natura giuridica integralmente pubblicistica. Aggiunge l'appellante che l'ambito di applicazione dei commi da 7 a 13 dell'art. 53 del d.lgs. n. 165/2001 è stato esteso ai docenti universitari a tempo pieno, prevedendo però specificatamente l'esclusione dei professori a tempo definito anche dall'applicazione di detti commi. Non potrebbe quindi ritenersi che la disciplina *“generale”* delle incompatibilità dettata per gli impiegati civili dello Stato dal d.P.R. n. 3/1957 possa trovare *ex se* applicazione in via diretta al rapporto di lavoro dei docenti universitari.

Il motivo di gravame, anche avuto riguardo a tale profilo, non è meritevole di accoglimento in quanto giuridicamente infondato.

Il Collegio non intravede ragioni per discostarsi dal costante orientamento della giurisprudenza contabile, condiviso dal giudice di prime cure, secondo il quale deve ritenersi assolutamente vietata a

tutte le categorie di dipendenti pubblici, ivi compresa quella dei professori universitari a tempo definito, l'assunzione di cariche gestorie in società private a fine di lucro,

Si richiama, quale precedente conforme, anche ai sensi dell'art. 39 c.g.c. e 17 disp. att. c.g.c., tra le numerose pronunce intervenute su casi analoghi, la sentenza n. 168/2022 di questa Sezione (e gli ulteriori arresti in essa citati).

Si rende necessario, vista l'ampia e pregevole – ancorché non confortata sul piano normativo - prospettazione di parte appellante, ripercorrere l'evoluzione del quadro della disciplina rilevante nella fattispecie, secondo le linee ricostruttive costantemente delineate dalla giurisprudenza di questa Sezione.

Il d.P.R. 11 luglio 1980, n. 382, rubricato *“Riordinamento della docenza universitaria, relativa fascia di formazione nonché sperimentazione organizzativa e didattica”*, all'art. 11 (Tempo pieno e tempo definito), dopo aver previsto (al comma 1) che *«L'impegno dei professori ordinari è a tempo pieno o a tempo definito»*, disciplina, per ciascuno dei due regimi opzionali, ciò che al docente è permesso e ciò che, invece, è precluso. Per quanto di rilievo in questa sede, il comma 4 prevede che il regime d'impegno a tempo definito è *«b) incompatibile con l'esercizio del commercio e dell'industria»*.

Come chiarito da questa Sezione, *“l'attuale ordinamento della docenza universitaria di cui al citato d.P.R. n. 382/1980 ha operato un'indubbia trasformazione nell'assetto della docenza universitaria, con una disciplina fortemente innovativa...Tuttavia ciò concerne*

precipuamente, come la Corte costituzionale ha avuto modo di rilevare (sent. n. 1019 del 1988), la struttura dei ruoli e il comparto retributivo: rimane integra, pur nella particolare configurazione di autonomia connessa a valori costituzionalmente rilevanti, la posizione dei docenti, inseriti in un rapporto peculiare di pubblico impiego (Corte cost. sent. 1128/1988). È perciò indubbio che, ad eccezione di profili oggetto di peculiare regolamentazione, trovino applicazione nei confronti dei professori universitari le norme contenute nel Testo unico delle disposizioni concernenti lo statuto degli impiegati civili dello Stato di cui al d.P.R. 10 gennaio 1957, n. 3” (Corte dei conti, Sez. II, n. 168/2022).

Si osserva altresì che l’art. 60 di tale testo legislativo pone agli impiegati dello Stato il divieto di «esercitare il commercio, l’industria, né alcuna professione o assumere impieghi alle dipendenze di privati o accettare cariche in società costituite a fine di lucro, tranne che si tratti di cariche in società o enti per le quali la nomina è riservata allo Stato e sia all’uopo intervenuta l’autorizzazione del Ministro competente».

Il sistema non è stato stravolto nelle successive riforme del pubblico impiego, tant’è che l’art. 53, comma 1, del d.lgs. n. 165 del 2001 ha confermato l’estensione a tutti i dipendenti pubblici del regime di incompatibilità di cui all’art. 60 del d.P.R. n. 3/1957, richiamandolo espressamente.

Dall’esame del descritto apparato normativo non è revocabile in dubbio che l’incompatibilità generale con l’esercizio del commercio e dell’industria è da collegarsi all’ufficio di pubblico dipendente e non

al regime di impegno prescelto.

Come a più riprese ribadito dalla giurisprudenza di questa Corte, la *ratio* del divieto in esame va rinvenuta nel principio costituzionale sancito all'art. 98 Cost. (*"I pubblici impiegati sono al servizio esclusivo della Nazione"*), che introduce il vincolo inderogabile di esclusività della prestazione lavorativa a favore del datore pubblico, per preservare le energie del lavoratore e tutelare il buon andamento della p.a., che risulterebbe turbato dall'espletamento da parte di propri dipendenti di attività imprenditoriali caratterizzate da un nesso tra lavoro, rischio e profitto. La totale dedizione del pubblico impiegato alle mansioni proprie dell'ufficio non consente, in definitiva, l'esercizio di attività collaterali che possano compromettere l'efficienza e l'indipendenza delle pubbliche funzioni (Corte dei conti, Sez. II, n. 68/2023; Sez. II, sent. 165/2021; App. Sez. III, sent. 343/2017).

La violazione del divieto genera una situazione di illiceità che mina in radice finanche la prosecuzione del rapporto di impiego, tanto che l'art. 63 del citato d.P.R. n. 3/1957 contempla la decadenza dall'ufficio, laddove il dipendente non cessi dalla situazione di incompatibilità nel termine stabilito con l'atto di diffida inoltrata dall'amministrazione d'appartenenza (App. Sez. II, sent. 86/2019).

La Corte di cassazione ha, in proposito, precisato che *«l'impiego pubblico è storicamente caratterizzato, a differenza di quello privato, dal c.d. regime delle incompatibilità, in base al quale al dipendente pubblico è preclusa la possibilità di svolgere attività commerciali,*

industriali, imprenditoriali e professionali in costanza di rapporto di lavoro con la Pubblica Amministrazione; (...) l'art. 60 e segg. del d.P.R. n. 3 del 1957, declinando il principio del "servizio esclusivo della Nazione" del pubblico dipendente sancito dall'art. 98 Cost. citata, prevedevano l'incompatibilità assoluta dell'impiego pubblico con l'esercizio di altre attività» (Cass. ord. n. 28757 del 7/11/2019; Cass. sent. n. 22188 del 3/8/2021).

In tale contesto la Sezione ha quindi ribadito che, nonostante l'opzione per il regime a tempo definito renda meno stringenti le incompatibilità (cfr. art. 53, comma 6, del d.lgs. 165/2001 che esclude, fra l'altro, i professori universitari che abbiano optato per tale regime dall'applicazione dei successivi commi da 7 a 13, limitatamente allo «svolgimento di attività libero-professionali»), la stessa non vale a sterilizzare il divieto di assunzione di cariche aziendali presso imprese private. Tale tipo di incombenza è una di quelle ricadenti nel perimetro delle incompatibilità assolute, essendo puntualmente sussumibile nella categoria tipologica indicata nell'art. 60 del d.P.R. 3/1957: «cariche in società costituite a fine di lucro».

D'altra parte, è significativo che sia espressamente prevista una deroga solo per la partecipazione ad organi di società, circoscritta alle sole «società o enti ai quali lo Stato partecipi o comunque contribuisca, in quelli che siano concessionari dell'amministrazione di cui l'impiegato fa parte o che siano sottoposti alla vigilanza di questa (ancora Corte dei conti, Sez. II, n. 168/2022).

IV. In tale contesto va respinto anche il secondo motivo di gravame

con il quale il Perona ha dedotto “Violazione/erronea interpretazione dell’art. 53 comma VI del D. Lgs. n. 165 del 30 marzo 2001 (applicabilità del regime sanzionatorio del comma VII al professore a tempo definito)”.

In adesione alla giurisprudenza costante di questa Sezione va ribadito che la previsione di cui all’art. 53, c. 7 d.lgs. n. 165/2001 è pienamente applicabile anche alle fattispecie riguardanti ipotesi di attività assolutamente incompatibili, quali quella in esame: “e ciò in ragione del disposto dell’art. 53, comma 7, d.lgs. 165/2001, norma applicabile anche per le remunerazioni percepite dal pubblico dipendente per attività nemmeno astrattamente autorizzabili. Occorre partire dalla considerazione secondo cui, in base al comma 6 della citata disposizione «I commi da 7 a 13 del presente articolo si applicano ai dipendenti delle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, compresi quelli di cui all'articolo 3. L'esclusione che nel medesimo comma è prevista, fra l'altro, per docenti universitari a tempo definito riguarda esclusivamente lo svolgimento di attività libero-professionali e, dunque, non rileva nel caso in esame. Il comma 7, poi, prevede che «I dipendenti pubblici non possono svolgere incarichi retribuiti che non siano stati conferiti o previamente autorizzati dall'amministrazione di appartenenza (...) In caso di inosservanza del divieto, salve le più gravi sanzioni e ferma restando la responsabilità disciplinare, il compenso dovuto per le prestazioni eventualmente svolte deve essere versato, a cura dell'erogante o, in difetto, del percettore, nel conto dell'entrata del bilancio

dell'amministrazione di appartenenza del dipendente per essere destinato ad incremento del fondo di produttività o di fondi equivalenti» (Corte dei conti, Sez. II, n. 168/2022). È stato altresì specificato che “La locuzione “incarichi retribuiti che non siano stati conferiti o previamente autorizzati” è idonea a ricomprendere sia quegli incarichi astrattamente autorizzabili ma in concreto non autorizzati, sia gli incarichi per i quali la preclusione allo svolgimento dell’attività esterna non avrebbe in ogni caso potuto essere rimossa attraverso il provvedimento autorizzativo perché, in astratto, mai autorizzabili. Per un verso, l’elemento unificante è la mancata autorizzazione: irrilevante è la circostanza che tale condizione venga generata da un inadempimento del dipendente pubblico, da un provvedimento negativo dell’amministrazione a cui sia stata eventualmente formalizzata la pertinente istanza o da un impedimento legale insuperabile (a prescindere dalla formalizzazione dell’intenzione di assumere l’incarico da parte del pubblico dipendente). Per altro verso, si determinerebbe un’ingiustificabile asimmetria ove si ritenesse che la norma, tesa a preservare il rapporto di pubblico impiego dai rischi rivenienti da commistioni con incarichi esterni, si limitasse ad attingere le situazioni meno rischiose (quelle degli incarichi astrattamente autorizzabili) ed escludesse quelle più rischiose (quelle degli incarichi assolutamente incompatibili, addirittura in grado di determinare la decadenza dall’impiego). Una simile ricostruzione condurrebbe ad una modulazione sbilanciata dei presidi dissuasivi apprestati dall’ordinamento: maggiormente pervasivi per le situazioni

debolmente problematiche e minormente aggressivi per le situazioni a più alto tenore di pericolo. Per altro verso ancora, la disposizione contempla espressamente le incompatibilità assolute, premurandosi di chiarire che, comunque, restano impregiudicate le ulteriori conseguenze e le più gravi sanzioni altrove previste. Dunque, anche per le attività assolutamente vietate ha luogo la responsabilità amministrativa nella forma tipizzata di responsabilità per “danno da mancata entrata”, nella quale il versamento dei compensi percepiti in forza di attività illegittimamente svolta dal dipendente pubblico per conto terzi si configura come “obbligo comprimario”, preordinato a garantire la legalità e dell’efficienza dell’azione amministrativa (App. Sez. II, sent. 747/2018, 86- 174/2019, 165/2021)” (Corte dei conti, Sez. II, n. 168/2022).

Va quindi ribadito il principio per cui anche per le attività assolutamente vietate e incompatibili con l’impiego pubblico sussiste la responsabilità amministrativa nella forma tipizzata di responsabilità per “danno da mancata entrata”, di cui all’art. 53 d.lgs. n. 165/2001, nella quale il versamento dei compensi percepiti in forza di attività illegittimamente svolta dal dipendente pubblico per conto terzi si configura come “obbligo comprimario”, preordinato a garantire la legalità e l’efficienza dell’azione amministrativa. Una diversa interpretazione, che limiti l’obbligo di versamento dei compensi percepiti alle situazioni inerenti agli incarichi autorizzabili escludendo quelle inerenti agli incarichi assolutamente incompatibili e come tali non autorizzabili, determinerebbe un’ingiustificabile

asimmetria non coerente con la *ratio* e il disposto delle coordinate normative di riferimento.

Va rilevato che nei casi di attività assolutamente incompatibili, quali quelle per cui è causa, la preclusione allo svolgimento dell'attività esterna neppure avrebbe potuto essere rimossa attraverso il rilascio da parte dell'amministrazione di provvedimenti autorizzativi, neanche in astratto ipotizzabili, non potendo attribuirsi valenza scriminante della condotta illecita alla presentazione delle richieste di autorizzazione e delle comunicazioni, da parte del Perona, vieppiù considerandone il carattere fuorviante sul piano informativo sopra evidenziato.

Il motivo va, quindi, respinto.

V. Con il terzo motivo di gravame l'appellante censura la sentenza di prime cure anche con riguardo a un ulteriore profilo, ovvero per non aver rilevato che l'intervenuta applicazione alla società Dantercepies della sanzione di cui al co. 9 dello stesso art. 53 preclude l'applicazione anche della sanzione di cui al co. 7, essendo le due sanzioni alternative tra loro giacché altrimenti si realizzerebbe l'applicazione di una doppia sanzione in ragione di una stessa condotta.

Il motivo va respinto in quanto privo di fondamento giuridico.

La prospettazione dell'appellante è frutto di un'inappropriata ricostruzione della natura stessa della responsabilità di cui trattasi, essendo stato escluso dallo stesso organo di nomofilachia, con la pronuncia n. 26/QM/2019, il carattere sanzionatorio della

responsabilità discendente dall'art. 53, c. 7 d.lgs. n. 165/2001, per mancato riversamento degli emolumenti percepiti nell'ambito dello svolgimento di attività extraistituzionali non autorizzate o, come nel caso di specie, non autorizzabili.

Nel richiamato arresto le Sezioni riunite evidenziano che non è possibile "sussumere" la condotta tipizzata dell'omissione di versamento del compenso all'amministrazione di appartenenza "nel paradigma della responsabilità "sanzionatoria"...Nell'ipotesi del comma 7-bis, infatti, non vi è nessuna sanzione per la violazione di "specifiche disposizioni normative" né, tantomeno, l'irrogazione di sanzioni predeterminate (sia pure in un delta sanzionatorio) all'interno del quale il giudice deve esercitare il suo potere discrezionale. L'art. 7-bis, infatti, stabilisce, semplicemente, la responsabilità erariale classica per la violazione dell'obbligo di riversamento del compenso indebitamente percepito, già entrato idealmente e contabilmente, giusta la previsione legislativa, nel bilancio dell'amministrazione di appartenenza del dipendente, la quale deve destinarlo ad un apposito fondo in favore dei dipendenti...è chiara, dunque, la natura pienamente risarcitoria e restitutoria della responsabilità in argomento. In virtù dell'obbligo stabilito dal comma 7, l'introito indebito del dipendente infedele costituisce un'entrata tipica dell'amministrazione di appartenenza ed è vincolata ad una specifica destinazione" (Corte dei conti, SS.RR. n. 26/QM/2019).

È stato quindi chiarito che il versamento obbligatorio in conto entrata dell'amministrazione di appartenenza costituisce una

reintegrazione per una mancata entrata, per una reale diminuzione patrimoniale per l'amministrazione di appartenenza del dipendente, la quale viene privata di un'entrata vincolata e da imputarsi al fondo perequativo per i dipendenti.

La possibilità di reintegrazione del fondo, alternativamente a quella disposta a carico del dipendente, da parte dell'amministrazione responsabile del conferimento di incarico, è disciplinata dall'art. 53 c. 8, concernente l'ipotesi di attribuzione di incarichi da parte di altre pubbliche amministrazioni, mentre diversa è l'ipotesi prevista dal comma 9 del medesimo articolo, richiamata dall'appellante, che concerne l'affidamento di incarichi retribuiti a dipendenti pubblici da parte di enti pubblici economici o di soggetti privati.

Nel caso di conferimento di incarico da parte di altri enti pubblici a dipendente di diversa amministrazione il comma 8 dell'art. 53 d.lgs. n. 165/2001 prevede che *"...l'importo previsto come corrispettivo dell'incarico, ove gravi su fondi in disponibilità dell'amministrazione conferente, è trasferito all'amministrazione di appartenenza del dipendente ad incremento del fondo di produttività o di fondi equivalenti"*.

La disposizione, richiamata dall'appellante, di cui al comma 9 dell'art. 53, riguardante, come detto, incarichi attribuiti da soggetti privati, rinvia all'applicazione della disposizione dell'articolo 6, comma 1, del decreto legge 28 marzo 1997, n. 79, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 maggio 1997, n. 140, e successive modificazioni e integrazioni, la quale prevede che *"Nei confronti dei*

soggetti pubblici e privati che non abbiano ottemperato alla disposizione dell'articolo 58, comma 6, del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, e successive modificazioni, o che comunque si avvalgano di prestazioni di lavoro autonomo o subordinato rese dai dipendenti pubblici in violazione dell'articolo 1, commi 56, 58, 60 e 61, della legge 23 dicembre 1996, n. 662, ovvero senza autorizzazione dell'amministrazione di appartenenza, oltre alle sanzioni per le eventuali violazioni tributarie o contributive, si applica una sanzione pecuniaria pari al doppio degli emolumenti corrisposti sotto qualsiasi forma a dipendenti pubblici".

Il richiamato comma 9 dell'art. 53 prosegue prevedendo che *"All'accertamento delle violazioni e all'irrogazione delle sanzioni provvede il Ministero delle finanze, avvalendosi della Guardia di finanza, secondo le disposizioni della legge 24 novembre 1981, n. 689, e successive modificazioni ed integrazioni. Le somme riscosse sono acquisite alle entrate del Ministero delle finanze".*

Come chiaramente evincibile dalla lettera delle richiamate disposizioni, l'applicazione delle sanzioni di cui al comma 9 dell'art. 53 non dà luogo ad un reintegro del fondo dell'amministrazione di appartenenza del dipendente, posto che le somme riscosse sono acquisite alle entrate del Ministero delle finanze.

La fattispecie sanzionatoria si appalesa del tutto distinta dalla diversa ipotesi di versamento del compenso dovuto al dipendente, a carico del soggetto erogante, *"nel conto dell'entrata del bilancio dell'amministrazione di appartenenza del dipendente per essere*

destinato ad incremento del fondo di produttività o di fondi equivalenti”, prevista dal comma 8 per i soli incarichi conferiti da pubbliche amministrazioni.

Non viene quindi in rilievo, per gli incarichi conferiti dai privati, alcuna possibile alternatività nella corresponsione degli importi dovuti, da parte del conferente o del percettore né alcuno dei paventati profili di duplicazione rappresentati dall'appellante.

La stessa giurisprudenza ha chiarito che, indipendentemente dalle sanzioni cui sono esposti i soggetti che conferiscono i predetti incarichi ai dipendenti pubblici senza il previo accertamento della sussistenza di un'autorizzazione da parte della P.A., i «compensi percepiti senza autorizzazione» sono soggetti all'obbligo di restituzione. Il versamento delle sanzioni da parte dei soggetti privati conferenti non fa venire meno il danno erariale azionato dalla Procura attrice, stante la diversa funzione dei versamenti in questione, effettuati a titolo di sanzione ex art. 53, comma 9 del d.lgs. n. 165/2001 e in misura pari al doppio della somma erogata a titolo di compenso, ai sensi dell'art. 6 del D.L. n. 79/1997 e non a titolo di riversamento di compensi indebitamente percepiti. È chiaro, infatti, che la somma versata a titolo di sanzione non va a ristorare il danno subito dall'amministrazione, ma è incamerata dal Ministero delle Finanze (Corte dei conti, III, n. 40/2023; sez. II, n. 325/2023).

Il motivo va quindi respinto.

VI. Con il quarto motivo di gravame l'appellante ha censurato la pronuncia di primo grado per ritenuta violazione dell'art. 1, comma 2

della legge n. 20/1994 in relazione alla sussistenza del dolo o della colpa grave e la decorrenza della prescrizione.

La questione relativa alla prescrizione parziale del credito è stata affrontata al punto II della motivazione e allo stesso si rinvia.

Va rilevato che il parziale accoglimento del motivo di gravame con riguardo al ritenuto insussistente occultamento doloso del danno in relazione ad una parte del credito erariale in contestazione in alcun modo ridonda sulla valutazione di sussistenza dell'elemento soggettivo doloso dell'illecito erariale.

Come noto, il dolo è costituito dall'atteggiamento psicologico dell'autore il quale ponga in essere una violazione degli obblighi di servizio in modo cosciente e volontario, *id est*, nella consapevolezza dell'esistenza e portata della norma e con un atto intenzionalmente volto a violarla, nel caso di specie da ritenersi sussistente.

Basti a tal fine il richiamo a quanto affermato dallo stesso Perona nel verbale del cda del 14 aprile 2018, riferendo egli stesso all'organo societario i profili di incompatibilità dell'incarico di presidente e di docente universitario; nello stesso verbale si evidenzia che *“In merito alla deleghe da attribuire ad alcuni membri del Consiglio Perona sottolinea la necessità di modificare leggermente l'attribuzione dei poteri a lui conferiti nel precedente mandato, che generava un'incompatibilità potenziale con il ruolo di Professore Ordinario a tempo definito...”*.

Come evincibile dalle stesse dichiarazioni del Perona la condizione di incompatibilità si è protratta nel periodo precedente, non nei termini

potenziali, ivi riferiti, ma con concreta titolarità degli indicati poteri gestori ed è proseguita anche successivamente, tenuto conto che, nella stessa seduta del 14 aprile 2018 il Perona proponeva “*di attribuire le seguenti cariche, in continuità con il passato...Presidente del consiglio di amministrazione a Perona (senza deleghe esecutive)*” pur permanendo, in realtà, in capo al medesimo, le attribuzioni già in precedenza ricordate (ivi compresa la rappresentanza legale e in giudizio avanti a tutte le autorità giudiziarie e la sovrintendenza dell’attività aziendale con riferimento agli indirizzi e alle strategie), fatta eccezione per la sostituzione del consigliere delegato in caso di assenza o impedimento.

Con riguardo all’elemento soggettivo, come noto, la verifica della sua sussistenza non coincide con l’accertamento dell’occultamento doloso del fatto, rilevante ai diversi fini di cui all'art. 1, comma 2, della legge n.20/1994, e cioè per determinare il momento di decorrenza della prescrizione in conformità al criterio generale, di cui all'art. 2935 c.c., per il quale la prescrizione non può decorrere da un momento antecedente a quello in cui il diritto può essere fatto valere dal danneggiato, momento che si identifica appunto, nel caso di occultamento doloso del fatto, nel momento della "scoperta del fatto" medesimo. Si tratta di due nozioni del tutto diverse, rilevanti a fini diversi, e i due elementi (dolo e occultamento doloso) possono anche non coesistere necessariamente, come nel caso in esame.

Va rilevato che, peraltro, l’appellante propone specifico motivo di gravame nei confronti della pronuncia di primo grado limitatamente

alla ritenuta insussistenza dell'occultamento doloso del danno mentre alcuna specifica critica viene mossa dall'appellante all'accertata sussistenza dell'elemento soggettivo dell'illecito, in ordine al quale la censura risulta del tutto generica.

Il motivo, in relazione a tale profilo, si appalesa inammissibile prima ancora che infondato.

VII. Con il sesto motivo di gravame l'appellante censura la sentenza di primo grado nella parte in cui è stata disposta la condanna a proprio carico, nell'importo di euro 771.502,18, pari all'ammontare lordo dei compensi percepiti dall'appellante da Dantercepies, nella qualità di Presidente del C.d.A., negli anni dal 2009 al 2018 e dei compensi percepiti da Vega negli anni 2012 e 2013.

L'appellante osserva che, essendo il compenso di cui trattasi erogato da soggetti privati, egli sarebbe decaduto con riguardo al potere di agire nelle opportune sedi tributarie al fine di rettificare le dichiarazioni per conseguire il rimborso spettante per le annualità sino al 2015. L'eventuale conferma della sentenza otterrebbe l'effetto di sanzionare l'appellante che andrebbe a versare a titolo di danno quanto corrisposto a titolo di imposte.

Il motivo è infondato.

Al riguardo, il Collegio condivide e si uniforma all'orientamento delle Sezioni riunite di questa Corte, secondo cui la restituzione di quanto indebitamente percepito e trattenuto dal dipendente non autorizzato a svolgere l'attività extra-istituzionale deve avvenire al lordo delle imposte pagate (Corte dei conti, Sez. riunite, 29 settembre 2021, n.

13). E' stato chiarito dalla giurisprudenza contabile che la quantificazione del danno derivante dall'omesso versamento del compenso da attività extraistituzionale non autorizzata deve essere operata al lordo delle ritenute fiscali e contributive, quale effetto ulteriore della tipizzazione per legge della quantificazione del danno e del coinvolgimento in via di fatto di tre soggetti *"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"*.

Il principio affermato dalle Sezioni riunite di questa Corte, con la giurisprudenza richiamata, è quindi nel senso che *"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"*. Del tutto influenti, al fine di causa, si pongono i rapporti intercorrenti tra l'attuale appellante e l'amministrazione finanziaria, rispetto ai quali le eventuali decadenze intervenute non possono che imputarsi allo stesso contribuente.

VIII. Con il sesto motivo di gravame l'appellante si duole del mancato esercizio del potere di riduzione dell'addebito da parte del giudice di

prime cure.

Il Collegio osserva che correttamente il primo giudice non ha fatto esercizio del potere riduttivo, non ravvisando elementi per procedere in tal senso in considerazione della natura delle condotte contestate, in conformità alla consolidata giurisprudenza contabile (*ex plurimis* Sez. II, n. 537/2018, Sez. I, n. 342/2017; Sez. II, n. 325/2023)

IX. Sulla base di tali premesse, in parziale accoglimento del quarto motivo di gravame, la sentenza di primo grado va riformata limitatamente alla rideterminazione del *quantum* dell'addebito, per intervenuta prescrizione di parte del credito erariale. Dall'importo addebitato con la sentenza di primo grado va decurtato il totale dei compensi percepiti dal Perona presso la Dantercepies s.p.a nel periodo dal 1.1.2013 al 6.12.2014, tenuto conto che il primo atto interruttivo della prescrizione è identificabile nell'invito a dedurre, notificato al Perona in data 6.12.2019. Analogamente, è da dichiararsi prescritto il credito erariale commisurato ai compensi non riversati della società Vega nell'anno 2013.

Dall'importo della condanna in primo grado, quantificato in euro 771.502,18 va quindi decurtata la somma di euro 70.844,94 (importo lordo dei compensi Dantercepies 2013) oltre alla somma di euro 82.883,64 (pari a 340/365 di euro 88.978,03, compenso Dantercepies 2014), in quanto credito prescritto; analogamente va decurtata la somma di euro 20.000, corrispondente all'importo dei compensi percepiti nel 2013 dalla società Vega s.p.a., tutti da ritenersi prescritti, per complessivi euro 173.728,58. L'importo

residuo dell'addebito è quindi commisurato alla somma di euro

597.773,60 quale risultante da euro 771.502,18 - euro 173.728,58.

Sulla somma della condanna così rideterminata, già comprensiva di

rivalutazione monetaria, vanno calcolati gli interessi legali dalla data

di pubblicazione della presente sentenza e sino a integrale soddisfo.

Le spese di giudizio sono poste a carico dell'appellante nella misura

indicata in dispositivo.

P.Q.M.

la Corte dei conti, Sezione seconda giurisdizionale centrale d'appello,

disattesa ogni contraria istanza, deduzione ed eccezione,

definitivamente pronunciando, accoglie parzialmente il gravame

proposto dal signor Marco Perona, limitatamente alla parziale

prescrizione del credito erariale, con rideterminazione della

condanna in euro 597.773,60 inclusa rivalutazione, come indicato

nella sentenza di primo grado, oltre interessi legali dalla data di

pubblicazione della presente sentenza e sino a integrale soddisfo.

Le spese di giudizio vanno poste a carico dell'appellante nella misura

di euro 320,00 (TRECENTOVENTI/00).

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

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio del 19 ottobre 2023.

L'Estensore

Il Presidente

(Ilaria Annamaria Chesta)

(Rita Loreto)

F.TA DIGITALMENTE

F.TA DIGITALMENTE

Depositata in Segreteria il 08 MAGGIO 2024

p. Il Dirigente

