REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE SECONDA GIURISDIZIONALE CENTRALE D'APPELLO

composta dai magistrati

Rita	**LORETO**	Presidente
Ida	**CONTINO**	Consigliere relatore
Lucia	**d'AMBROSIO**	Consigliere
Roberto	**RIZZI**	Consigliere
Cosmo	**SCIANCALEPORE**	Consigliere

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio sull'appello iscritto al n. **61614** del registro di segreteria, proposto da:

- **PROCURA REGIONALE** presso la Sezione giurisdizionale per la regione Sardegna, in persona del Procuratore regionale pro-tempore

- *(Appellante)*

contro

- **CONI MAURO (c.f. CNOMRA65A02B354T),** nato a Cagliari il 2 gennaio 1965 e ivi elettivamente domiciliato presso lo studio dell'avv. Silvia Curto (c.f. CRTSLV70T65B354V) che lo rappresenta e difende. Il difensore dichiara di voler ricevere le comunicazioni inerenti al presente procedimento al seguente indirizzo PEC: s.curto@legalmail.it

- *(Appellato)*

avverso:

la sentenza della Sezione giurisdizionale per la regione Sardegna n. 206/2023, pubblicata il 18.12.2023 e non notificata.

Visti gli atti del giudizio.

Uditi, nella pubblica udienza del 5 giugno 2025, con l'assistenza del segretario, dott. Riccardo Giuseppe Carlucci, il relatore cons. Ida Contino, il Pubblico ministero d'udienza nella persona del VPG Emanuela Rotolo e l'avv. Silvia Curto per l'appellato.

FATTO

1. Con la sentenza n. 206/2023, pubblicata in data 18.12.2023, la Sezione giurisdizionale per la regione Sardegna ha dichiarato prescritta l'azione di responsabilità promossa dalla Procura regionale nei confronti del prof. Mauro Coni, docente di ruolo in regime di "tempo pieno" presso l'Università degli studi di Cagliari.

Il danno erariale prospettato in citazione riguardava il mancato riversamento degli emolumenti percepiti per l'attività extraistituzionale svolta in carenza delle prescritte autorizzazioni, e quindi in violazione degli artt. 53, commi 7 e 7 bis del d.lgs. 165/2001, dell'art. 60 del t.u. n. 3/1957, nonché, per quanto riguarda il comparto di riferimento, dell'art. 6 della l. 240/2010 e dell'art. 11 del d.P.R. 382/1980.

Secondo la prospettazione attorea, l'odierno appellato, nel corso degli anni 2011 e 2012, contestualmente all'incarico di docente in regime di tempo pieno e senza l'autorizzazione dell'Ateneo, aveva svolto un incarico in favore della GEASAR s.p.a. (società di gestione

dell'Aeroporto Costa Smeralda), per i servizi attinenti alla manutenzione delle infrastrutture di volo, percependo compensi per € 5.508,00 ed € 13.104,00. Aveva inoltre posto in essere un rapporto professionale con l'ing. OMISSIS, alla quale la SOGAER s.p.a. (società di gestione dell'Aeroporto di Cagliari) aveva affidato un incarico per l'elaborazione di calcoli strutturali di una passerella di collegamento all'interno del sedime aeroportuale; per tale attività, sempre svolta in carenza di autorizzazione, aveva percepito compensi per € 6.597,76.

Tali attività, sempre secondo l'assunto attoreo, non rientravano tra quelle liberamente esercitabili ai sensi dell'art. 6, comma 10 della l. 240/2010 (*attività di collaborazione scientifica e consulenza*"), né in alcuna di quelle elencate all'art. 3 del regolamento di Ateneo per l'autorizzazione all'esercizio di incarichi non istituzionali svolti dai docenti e dai ricercatori, allegato al d.r. n. 500 del 8 giugno 2011.

Ciò considerato, la Procura regionale citava in giudizio l'accademico giudicandolo responsabile del danno erariale, pari a € 25.209,76 euro, causato all'Ateneo di appartenenza per il mancato riversamento dei compensi percepiti durante lo svolgimento di attività extraistituzionale non autorizzata.

2. Con la sentenza appellata il giudice di prime cure, ritenendo di dover esaminare le questioni in ragione della loro priorità logica, delibava sulla eccezione di prescrizione opposta dal convenuto, accogliendola. Nello specifico, dopo essersi minuziosamente soffermato su tutto il formante giurisprudenziale che si occupa della prescrizione nella

materia, ha ritenuto di dover valutare l'aspetto soggettivo della condotta del docente al fine di accertare se, nella situazione *di sostanziale inerzia* imputata al docente*,* dovesse cogliersi un atteggiamento connotato da intenzionalità oppure una *forma di disattenzione o di non curanza.* Tale valutazione, secondo il giudice di prime cure, infatti, andrebbe a incidere sulla configurabilità della condotta occultatrice e quindi sul corretto esordio del termine prescrizionale. In proposito la Sezione sarda ha richiamato la sentenza n. 85/2015 della Sezione giurisdizionale per la Liguria ove è affermato che, anche a voler ritenere l'omessa comunicazione un comportamento omissivo idoneo a occultare il danno, è comunque necessario che si accerti l'intenzionalità del silenzio e la sua preordinata determinazione a nascondere il danno al fine di traslare in avanti il *dies a quo* del termine prescrizionale (cfr. pag. 20 della sentenza).

Ciò premesso, in ragione di talune circostanze evidenziate in sentenza (in particolare, plurime procedure autorizzatorie intervenute a favore del docente prima del 2012), e soprattutto della novella legislativa di cui alla l. 240/2010 da poco entrata in vigore al momento dell'attribuzione dell'incarico, il Collegio di prime cure ha escluso che la condotta omissiva posta in essere dal docente fosse caratterizzata da dolo, negando così l'occultamento doloso per l'incarico ottenuto dalla GAESAR, tenuto conto, altresì, che all'epoca del conferimento non era ancora stato emanato neppure il Regolamento di Ateneo.

Riguardo alle prestazioni svolte su richiesta dell'ing. OMISSIS, la

prescrizione dell'azione è stata invece dichiarata in ragione di una diversa argomentazione. Secondo il giudice di prime cure, infatti, la documentazione prodotta in giudizio non sarebbe idonea a provare la natura dell'incarico affidato all'appellato e la tipologia di prestazione, al fine di valutarne la sua compatibilità con il regime di tempo pieno, sicché la Procura non avrebbe fornito alcuna prova in ordine all'obbligo di una preventiva autorizzazione. Per tale motivo, esclusa la dimostrazione da parte della Procura di una volontà tesa a tenere celato siffatto impegno all'Amministrazione, ha dichiarato la prescrizione dell'azione contabile.

3. La sentenza è stata appellata dalla Procura regionale con atto ritualmente notificato a mezzo pec in data 27 maggio 2024, e depositato in Segreteria il 26 giugno 2024.

La Procura appellante ha censurato la statuizione di prescrizione opponendo la tempestività dell'azione erariale. In proposito ha eccepito che l'Amministrazione era stata posta nella condizione di conoscere il danno causato dal proprio dipendente solo all'esito delle indagini della Guardia di Finanza, compendiate nel verbale di constatazione del 4 dicembre 2017, poiché vi era stato l'occultamento doloso del danno da parte del prof. Coni.

Sul punto ha richiamato il consolidato orientamento giurisprudenziale (da ultimo*, Sez. II App. n. 47/2024* e, per tutte, *Sez. II App. n. 351/2023, Sez. II App. n. 328/2023, Sez. I App. n. 387/2022 e Sez. II App. n. 284/2022*) che, nell'ipotesi di esercizio di attività extraistituzionale, individua nell'inadempimento dell'obbligo giuridico di chiedere

l'autorizzazione il *quid pluris* integrante l'occultamento doloso.

Secondo l'appellante, peraltro, le considerazioni del giudice ligure richiamate in sentenza giungono a conclusioni che non sono state condivise dalle Sezioni centrali d'appello.

Inoltre, secondo la Procura, negare l'effetto occultante al silenzio serbato dal dipendente avrebbe come conseguenza l'attribuzione di un dovere di ricerca e di un onere di *prova diabolica* in capo all'Amministrazione; tanto è che anche quando è stato valorizzato "il profilo "commissivo" dell'occultamento doloso, nei termini di *atti specificamente volti a prevenire la scoperta di un danno ancora in fieri, oppure a nascondere un danno ormai prodotto*", in fattispecie similari a quella in analisi, è stato comunque posto a carico del convenuto l'onere di provare la conoscenza del danno da parte della PA (Sez III App n. 473/2023). In quest'ottica, la Procura ha comunque escluso che possa avere rilievo dirimente la circostanza che i compensi percepiti dal dipendente fossero stati tutti regolarmente inseriti nella dichiarazione dei redditi. Ha richiamato sul punto la sentenza n. 47/2024 di questa Sezione d'appello ove è chiarito che neanche ove il datore di lavoro sia in grado di *acquisire aliunde la conoscenza degli incarichi, può escludersi il doloso occultamento* ravvisabile nella mancata richiesta dell'autorizzazione.

In ogni caso, la Procura appellante ha censurato la statuizione di prime cure evidenziando che l'interpretazione del silenzio serbato dal prof. Coni in termini di colpa e non di dolo si fonda esclusivamente sulle dichiarazioni rese dallo stesso docente. Al contrario, il prof. Coni ben

conosceva il dovere di chiedere e ottenere l'autorizzazione all'esercizio dell'attività extraistituzionale, tanto è che per altri incarichi aveva sempre provveduto in tal senso.

Infine, riguardo all'incarico ricevuto dall' ing. OMISSIS (calcoli strutturali per una passerella per il collegamento ferroviario entro il sedime aeroportuale) la Procura ha contestato l'iter argomentativo svolto dal giudice di prime cure nella parte in cui ha posto in dubbio il contenuto dell'incarico, in assenza di una contestazione da parte del docente, così violando il principio di non contestazione di cui all'art. 115 c.p.c..

L'appellante ha pertanto chiesto l'annullamento della sentenza gravata con rinvio al primo giudice per la prosecuzione del giudizio sul merito e la pronuncia sulle spese anche del grado d'appello.

4. In data 15 maggio 2025 si è costituito il prof. Coni Mauro con il patrocinio dell'avv. Silvia Curto, contestando l'ammissibilità dell'appello e chiedendone il rigetto.

La difesa, in primo luogo, ha chiarito che il prof. Coni fin dal 1999 ha ricoperto il ruolo di professore associato del Settore Scientifico ICAR04 "Strade, Ferrovie e Aeroporti", settore specializzato nello studio degli aspetti progettuali, costruttivi e manutentivi delle infrastrutture di trasporto pubblico. Durante il periodo considerato dall'indagine della Guardia di Finanza, l'appellato avrebbe percepito, in aggiunta all'attività accademica, un reddito ulteriore per lo svolgimento di incarichi di consulenza tutti riconducibili alla professione d'ingegnere; per tale attività ha sempre chiesto e ottenuto la relativa autorizzazione.

Secondo l'assunto difensivo le consulenze contestate dalla Procura contabile non sarebbero assoggettabili ad alcuna autorizzazione ai sensi della l. 204/1010 e delle successive norme regolamentari adottate dall'Università degli studi di Cagliari. Tali consulenze, infatti, sarebbero riferibili all'attività scientifica di pertinenza dell'appellato, trattandosi di incarichi inerenti al settore aereo (progettazione, manutenzione e collaudo sia delle piste di atterraggio che di altre aree dello scalo aeroportuale) per i quali è richiesta una particolare conoscenza degli aspetti tecnico-normativi, non rinvenibile certamente in "un qualunque professionista".

Ciò precisato, l'appellato ha ribadito che correttamente il giudice di prime cure avrebbe escluso il differimento del *dies a quo* del termine prescrizionale.

In ogni caso, ha rilevato che, diversamente da quanto sostenuto dalla Procura, la *omessa comunicazione* non costituisce il *quid pluris* richiesto dalla giurisprudenza per giustificare il differimento del termine prescrizionale. Nella fattispecie, secondo l'assunto difensivo, l'occultamento doloso è palesemente inesistente, ove si consideri che la condotta tenuta dal prof. Coni era idonea a rendere conosciuta o conoscibile l'attività extraistituzionale svolta, sia all'Ateneo che alla stessa Procura. Richiama in proposito le denunce contributive sulle imposte, nelle quali sono chiaramente e pubblicamente esposti i corrispettivi contestati; la pubblica illustrazione dei risultati dell'attività di consulenza e ricerca, in convegni anche di rilievo internazionale; l'insussistenza di qualsiasi presupposto (o probabilità) per il diniego

dell'eventuale autorizzazione, considerato che, antecedentemente al 2011 e successivamente al 2017, l'odierno convenuto è stato autorizzato allo svolgimento di incarichi analoghi; la regolare attività accademica svolta.

L'appellato ha pertanto concluso chiedendo la conferma della sentenza emessa dalla Sezione giurisdizionale per la regione Sardegna, con declaratoria definitiva dell'intervenuta prescrizione dell'azione contabile.

5. All'odierna udienza, le parti hanno argomentato i loro scritti difensivi riportandosi alle conclusioni ivi rassegnate.

La causa è stata posta in decisione.

DIRITTO

I. L'appello proposto dalla Procura regionale mira all'affermazione della tempestività dell'azione di responsabilità promossa con l'atto di citazione depositato in data 10 novembre 2022 e alla riforma integrale della sentenza n. 206/2023, con la quale la Sezione giurisdizionale per la Sardegna ha deciso esclusivamente la questione preliminare al merito dell'intervenuta prescrizione dell'azione contabile.

Il giudice di prime cure, infatti, ha ritenuto che il silenzio serbato dal docente in ordine agli incarichi ricoperti non fosse stato intenzionalmente finalizzato a occultare lo svolgimento dell'attività extraistituzionale quanto piuttosto causato da negligenza e comunque dall'erroneo convincimento che le attività svolte non fossero soggette all'onere autorizzativo di cui all'art. 53, commi 7 e 7 bis d.lgs. n. 165/2001. Nessun occultamento doloso, pertanto, sarebbe

configurabile nella fattispecie, con ciò dichiarando prescritta l'azione erariale azionata.

II. Le considerazioni argomentative esposte nella decisione gravata non sono condivise da questo Collegio, anche in considerazione dell'orientamento reiteratamente manifestato da queste Sezioni di appello in relazione a vicende sovrapponibili a quella in esame, (*ex multis* Sez, II centr. app., sentenze n. 198/2025, n. 275/2024, 218/2024, 196/2024, 47/2024, 240/2023, 161/2023, 319/2023; Sez. I centr. app.: n. 308/2023, 210/2022, n. 95/2022, n. 457/2021 e n. 256/2021; Sez. III centr. app. n. Sez. III n. 163/2024; n. 215/2022, n. 44/2022; Sez. Sicilia app. n. 38/2024).

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

In deroga al regime della decorrenza ancorata alla "verificazione" del fatto dannoso, dunque, nel caso di occultamento doloso del danno, *l'exordium praescriptionis*, anche in applicazione del generale principio fissato dall'art. 2941, comma 8 c.c., coincide invece con la scoperta del fatto dannoso da parte dell'Amministrazione. Invero, come è noto (*ex multis* Sez. II app n. 139/2019, n. 641/2013 e n. 416/2013), la disposizione contenuta nell'art. 1 citato non fa riferimento a una attività di occultamento posta in essere dal debitore, come invece è richiesto dall'articolo 2941 c.c. ove è statuito che "*la prescrizione è sospesa tra il debitore che ha dolosamente occultato l'esistenza del debito e il*

creditore, finché il dolo non sia scoperto". Il legislatore contabile, invece, ha previsto lo slittamento in avanti del termine prescrizionale (e non la sospensione del termine) nell'ipotesi di un occultamento doloso oggettivo, allorché l'Amministrazione non sia nelle condizioni obiettive di conoscere il danno e quindi di esercitare l'azione ai sensi dell'art. 2935 c.c..

Riguardo alla configurabilità dell'occultamento doloso, inoltre, la giurisprudenza civile della Corte di legittimità ha chiarito che in presenza di un obbligo giuridico di informare, anche la semplice omissione può avere effetto sospensivo della prescrizione (*ex multis* Cass. sent. n. 11348/1998). In presenza di un obbligo giuridico di informare, dunque, il *quid pluris* della condotta richiesto per occultare il fatto pregiudizievole può estrinsecarsi anche in una semplice omissione, c.d. "*dolo omissivo*", quando *"chiaramente riguardi atti dovuti, ai quali, cioè, il debitore è tenuto per legge"* (Cass. n. 392/1967, n. 125/1979). Ugualmente, in sede penale è stato affermato che "*il silenzio maliziosamente serbato su alcune circostanze, da parte di chi abbia il dovere giuridico di farle conoscere, integri l'elemento oggettivo del reato di truffa contrattuale, trattandosi di un raggiro idoneo a determinare il soggetto passivo a prestare un consenso che, altrimenti, non avrebbe dato (Cass. sez. 2^ 14 ottobre 2009 n. 41717; sez. 2^ 29 ottobre 2008 n. 47623; sez. 2^ 4 ottobre 2006 n. 35185; sez. 2^ 11 ottobre 2005 n. 39905)*" *(Cass. pen. n. 28703/2013).*

Nella medesima direzione, infine, anche la giurisprudenza contabile ritiene pacificamente che l'occultamento doloso si possa realizzare

attraverso un comportamento semplicemente omissivo del debitore avente a oggetto un atto dovuto, cioè un atto cui il debitore sia tenuto per legge (cfr. *Sez. II App. n. 161 e n. 32 del 2023; n.337 e n. 295 del 2022; n.369/2021; 37 e n. 165 del 2020, n. 77, n. 334, n. 185 del 2019; n. 305; n. 250, n. 164, n. 147, n. 123 del 2020; Sez. III app. n. 345 e n. 254 del 2016; Sez. App. Sicilia n. 198/2012; Sez. I n. 80 /2017 e n. 173/2018)*.

III. Nell'ambito del suesposto quadro giurisprudenziale si colloca la fattispecie all'esame.

Non può dubitarsi, infatti, che vi sia a carico del dipendente pubblico, e quindi anche degli accademici, un obbligo specifico di informare il proprio datore di lavoro riguardo allo svolgimento di attività extraistituzionale. Tale obbligo, come più volte già ribadito da questa Sezione, appare agevolmente riconducibile a quelli generali di correttezza e buona fede, di cui all'art. 1175 e 1375 c.c., che sono espressione di principi generali di matrice costituzionale, e dunque, applicabili ai contratti di lavoro pubblici e privati, nonché fonte "legale" di precipui doveri di informazione *(cfr.* II Sez. d'appello, sentenze n. 161 e n. 32 del 2023; n. 337 e n. 295 del 22022; n.369/2021; n.37/2020).

Non solo: uno specifico obbligo di informazione, per i docenti universitari, oltreché dall'art. 60 del d.P.R. 10 gennaio 1957, n. 3, e dall'art. 11 del d.P.R. 11 luglio 1980 n. 382, scaturisce dalla disciplina delle attività extraistituzionali e delle incompatibilità prevista dall'art. 53 comma 7, del d.lgs. 165/2001, disposizione che "*si applica ai professori*

universitari a tempo pieno, per i quali il rinvio agli statuti o ai regolamenti degli atenei, di cui all'art. 53 cit., integra non una delegificazione quanto piuttosto una tipica ipotesi di integrazione attuativa della fonte normativa primaria. La fonte regolamentare interna, infatti, è delegata a disciplinare soltanto i criteri e le procedure per il rilascio dell'autorizzazione nei casi previsti dal decreto" (Sez. II app., sentenza n. 165/2021).

Tali norme pongono un divieto assoluto ai dipendenti pubblici di svolgere incarichi extraistituzionali retribuiti che non siano stati conferiti o preventivamente autorizzati dall'amministrazione di appartenenza, salve le ipotesi di talune attività liberamente espletabili indicate per i docenti universitari dall'art. 6 della l. 240/2010.

La scelta legislativa è evidentemente la conseguenza del principio generale che preclude al dipendente pubblico la possibilità di svolgere liberamente attività extralavorative, rimettendo all'Amministrazione, tuttavia, il potere-dovere, rispetto a singoli casi, di verificare l'insussistenza di situazioni, anche potenziali, di conflitto di interessi nonché di accertare la compatibilità dell'incarico ricevuto rispetto al proficuo svolgimento dell'attività principale, in termini di adeguata destinazione di energie lavorative.

Un recente arresto giurisprudenziale di questa Sezione (sent. n. 198/2025) ha puntualizzato che, al fine di esercitare tale verifica occorre che il dipendente "informi" preventivamente l'Amministrazione di appartenenza alla quale poi spetta, una volta informata dell'espletamento di attività extraistituzionali del proprio dipendente,

stabilire se trattasi di attività autorizzabile o meno.

Alla luce dei principi giurisprudenziali innanzi richiamati, dunque, la mancata comunicazione dello svolgimento di attività extraistituzionale da parte del docente all'Ateneo di appartenenza integra il *quid pluris* per configurare l'occultamento doloso del danno e, conseguentemente, il differimento del decorso della prescrizione alla data della sua scoperta.

IV. Facendo buon governo dei principi innanzi evidenziati, dunque, nella fattispecie in esame il danno erariale è stato dolosamente occultato poiché, pur in presenza di un obbligo giuridico di comunicare all'Ateneo lo svolgimento di attività extraistituzionale, obbligo che, come di seguito sarà evidenziato, neanche il giudice sardo ha posto in dubbio, il docente ha mantenuto una condotta omissiva, precludendo all'Amministrazione di conoscere il danno da mancato riversamento dei compensi.

V. Invero, l'appellato, riproponendo un'articolazione difensiva già illustrata in primo grado, ha eccepito che gli incarichi per cui è causa rientrerebbero nella tipologia delle consulenze scientifiche e quindi liberalizzate dall'art. 6 della l. 240/2010, sicché "*in modo assolutamente corretto*, *la Corte di primo grado ha ritenuto che non sussistevano nella fattispecie i presupposti per l'accertamento dell'occultamento doloso e, quindi, per il differimento della data di esordio del termine prescrizionale per l'esercizio dell'azione contabile*".

La prospettazione difensiva non è corretta oltreché infondata.

Il giudice di prime cure, infatti, ha escluso l'occultamento del danno

sotto il profilo della carenza del dolo nella condotta omissiva del prof. Coni, ascrivibile piuttosto a negligenza. In sentenza, infatti, si legge, con riferimento all'incarico ricevuto dalla GAESAR s.p.a.: "*Quanto detto, pone in primo piano l'interrogativo se le ipotesi in contestazione siano effettivamente contrassegnate dalla volontà di omettere ogni comunicazione all'Ateneo o se, per quanto sostenuto dall'interessato, siano frutto di un'erronea percezione dell'assetto normativo determinatosi a seguito dell'emanazione della legge Gelmini (l. n. 240 del 2010), entrata in vigore il 29.01.2011 e dunque qualche giorno prima della convenzione stipulata con la società aeroportuale".*

Il giudice sardo, dunque, non ha ritenuto che l'incarico ricevuto dalla Gaesar rientrasse tra quelli liberalizzati dalla novella normativa del 2010 e, quindi, non ha revocato in dubbio la sussistenza dell'obbligo giuridico in capo all'accademico di chiedere l'autorizzazione. La Corte territoriale, diversamente, ha ritenuto che la condotta omissiva posta in essere dal prof. Coni fosse la conseguenza di una erronea interpretazione della disposizione di cui all'art. 6 della l. 240/2010 e che non emergesse, pertanto, con ragionevole certezza una situazione di occultamento intenzionale.

Peraltro, anche il presupposto in base al quale il giudice di prime cure ha ritenuto di dover accertare la natura colposa o dolosa della condotta e quindi anche della omessa comunicazione, è tutt'altro che condiviso.

Diversamente da quanto affermato dal Collegio sardo, infatti, questo Giudice reputa fondate le censure espresse dal Procuratore appellante in ordine all'indagine soggettiva sul silenzio serbato dall'appellato,

operata dal collegio di prime cure, stigmatizzando l'effetto di *"…privare, come ha fatto la sentenza impugnata, il silenzio serbato dal dipendente di un valore significativo della consapevole (dolosa) scelta di sottrarsi a un adempimento doveroso, scelta idonea, ex se, a produrre un effetto (giuridico oltre che fattuale) voluto (l'ignoranza del datore di lavoro)…*

Opportunamente l'appellante ha evidenziato che tale impostazione, e cioè quella di scandagliare l'intenzionalità del silenzio, postula per l'amministrazione datrice di lavoro un onere di prova "diabolica" e, per il collegio, una indagine motivazionale che esula dall'oggetto dell'accertamento giudiziale.

Questa Sezione ha già avuto modo di precisare che la responsabilità amministrativa contemplata dall'art. 53, comma 7, deriva da una fattispecie complessa a struttura bifasica, in quanto presuppone l'esercizio non autorizzato di un'attività incompatibile (condotta attiva) e l'omesso riversamento (condotta omissiva). Dunque, deriva da comportamenti che nulla hanno a che vedere con l'omessa comunicazione dell'attività, che appunto integra *il "doloso occultamento*", quale condotta ulteriore rispetto al fatto dannoso in sé considerato (cfr. Sez. II app. n. 177/2025, n. 136/2025, n. 198/2025).

In sostanza, la richiamata condotta omissiva si pone come *ante factum* rispetto all'illecito contabile che si sostanzia nello svolgimento dell'attività extraistituzionale non autorizzata, e rappresenta proprio il *quid pluris* necessario per posticipare l'esordio della prescrizione al momento della scoperta del danno.

VI. In ogni caso, e per completezza motivazionale, si aggiunge che

proprio le circostanze fattuali evidenziate dal giudice di prime cure per escludere l'intenzionalità della condotta omissiva, riportate anche nella memoria di costituzione dell'appellato – ci si riferisce, in particolare, alle numerose autorizzazioni richieste e ottenute prima del 2012 - piuttosto che operare quale scriminante inducono questo giudice a ritenere che il docente fosse ben consapevole del dovere di comunicare all'Ateneo l'attività extraistituzionale svolta. Il prof. Coni, infatti, aveva sempre chiesto l'autorizzazione, sia prima che successivamente all'entrata in vigore della legge Gelmini, per gli incarichi ottenuti dalla GEASAR, ritenuti peraltro, dallo stesso appellato, analoghi a quello per cui è causa.

Inoltre, come puntualmente evidenziato dalla Procura appellante e condiviso da questo Collegio, ove l'accademico avesse voluto tenere un comportamento secondo legge, anche in presenza del dubbio causato dalla novella normativa del 2010, avrebbe potuto approfondire la questione e in ogni caso chiedere conferma all'Amministrazione di appartenenza. Il prof. Coni, invece, ha scelto volontariamente di rimanere in silenzio; di non chiedere; di non comunicare alcunché, di svolgere un incarico extraistituzionale senza che l'Ateneo potesse averne conoscenza, così occultando volontariamente il danno da mancato riversamento dei proventi percepiti.

VII. Ancora, il giudice di prime cure puntualizza che la condotta posta in essere dal docente non possa reputarsi volutamente indirizzata a impedire all'Ateneo di avere conoscenza dell'attività extraistituzionale ove si consideri che "*si tratta di incarichi svolti pubblicamente dal*

docente, per i quali non sono stati tenuti nascosti né l'espletamento né i compensi conseguiti (come da attestazione di inserimento nella dichiarazione dei redditi ai fini fiscali) …" (pag. 26 della sentenza).

L'assunto non è fondato.

La pacifica giurisprudenza, anche di questa sezione d'appello, ha costantemente chiarito che "*Indipendentemente dal fatto che gli incarichi potessero avere rilevanza pubblica, l'Amministrazione di appartenenza doveva essere tenuta informata dal suo dipendente, sulla base della normativa vigente e delle regole di correttezza, dell'esistenza di situazioni che potenzialmente potessero essere fonte di conflitto di interessi (di qui la necessità di autorizzazione), senza che potesse assumere importanza la possibile, casuale conoscenza per altre vie*" (Sez. II app. n. 305/2020; n.150/2022, n. 349/2022, n.290/2023; Sez. III app.n.95/2022).

Parimenti, anche la fatturazione delle prestazioni professionali extraistituzionali non assume alcuna rilevanza ai fini della valutazione dell'elemento psicologico, né tantomeno ai fini della scoperta del danno da parte della p.a. danneggiata, trattandosi di adempimento degli obblighi fiscali-tributari incombenti per legge sul contribuente nel diverso rapporto con il fisco (così, Sez. II app, n. 122/2023; n. 349/2022, Sez. III app., n. 514/2016).

Anche in questa vicenda, dunque, non può essere imputata all'Ateneo "*l'ignoranza non colpevole della situazione di incompatibilità nella quale versa il dipendente infedele che abbia serbato un consapevole silenzio sulla specifica circostanza. In tal caso, l'affidamento che l'Ente*

ripone nel permanere delle condizioni fissate al momento dell'assunzione può essere rimosso soltanto se essa è posta nella condizione di obiettiva conoscibilità o effettiva conoscenza della causa impediente" (Sez. II app. n. 150/2022 richiamata da Sez. II app. n. 290/2023).

Conclusivamente, nella fattispecie, l'omessa intenzionale comunicazione dell'incarico extraistituzionale costituisce il *quid pluris* che ha impedito all'Ateneo di appartenenza di conoscere il danno da mancato riversamento dei compensi.

VIII Ulteriori considerazioni devono essere svolte riguardo all'incarico affidato al prof. Coni dall' ing. OMISSIS.

Il giudice di prime cure, infatti, rispetto a tale incarico ha precisato che "*l'assenza di documentazione non consente di accertare la tipologia dell'attività extraistituzionale svolta e quindi di valutare se fosse o meno soggetto all'obbligo di autorizzazione*."

Tuttavia, pur partendo da tale premessa, ha poi in sostanza ritenuto che anche per tale incarico non fosse ravvisabile l'occultamento doloso.

Ebbene, a parere di questo Collegio tale motivazione non trova riscontro agli atti del giudizio.

E infatti, dall'esame del processo verbale di constatazione della Guardia di Finanza risulta che, in data 26.4.2017, il prof. Coni, oltre a esibire la documentazione richiesta per gli incarichi extra istituzionali, dichiarava agli inquirenti: "*A partire dal 1999 esercito l'attività di docenza presso l'Università di Cagliari a tempo pieno (…)*

contemporaneamente agli incarichi per i quali ho chiesto e ottenuto la dovuta autorizzazione. Al momento non sono in grado di fornire le autorizzazioni relative all'incarico affidatomi dall'ing. OMISSIS e relativo alla realizzazione di una passerella pedonale nelle aree aeroportuali di Elmas e per il quale ho emesso la fattura n. 2 nel 2015 per la quale ho percepito € 5.000,00".

Sempre dal verbale della Guardia di Finanza risulta che l'ing. OMISSIS aveva conferito verbalmente l'incarico al prof. Coni "*per la verifica procedurale della modalità di esecuzione dei calcoli strutturali della passerella in acciaio e controllo degli stati di avanzamento delle elaborazioni, svolta nel periodo settembre-dicembre 2007*". Ancora, l'ing. OMISSIS ha dichiarato agli inquirenti che "*nella circostanza il prof Coni le avrebbe assicurato di aver provveduto alla richiesta delle autorizzazioni e alle dovute comunicazioni all'Ateneo di appartenenza".*

Quanto sin qui evidenziato induce questo Collegio a ritenere sufficientemente provato l'incarico extraistituzionale nonché la natura dello stesso; si tratta infatti di un'attività libero professionale, esercitata unicamente nell'interesse di soggetti terzi committenti e volta alla risoluzione di problematiche concrete (verifica dei calcoli della passerella realizzata nel sedime aeroportuale di Cagliari). Dunque, è una attività libero-professionale regolarmente retribuita che, peraltro, per dichiarazione degli stessi interessati era da autorizzare.

IX Conclusivamente, ritiene questo giudice che il danno per cui è causa sia stato dolosamente occultato dal prof. Coni all'Amministrazione di appartenenza, sia con riferimento all'incarico ricevuto dalla GEASAR

spa che all'incarico ricevuto dall'ing. OMISSIS.

L'esordio della prescrizione, pertanto, deve essere ancorato al momento del disvelamento del danno e quindi alla data del 18 dicembre 2017, allorché la Guardia di Finanza ha trasmesso alla Procura contabile il verbale di constatazione del 4 dicembre 2017 (verbale trasmesso all'Università in data 30 dicembre 2017). Poiché l'invito a dedurre è stato notificato il 12 settembre 2022, l'azione erariale è stata esercitata tempestivamente.

In accoglimento dell'appello, deve pertanto essere annullata la sentenza di prime cure.

Poiché il giudice di primo grado ha definito il processo decidendo soltanto la questione preliminare della prescrizione, all'accoglimento del gravame deve seguire, ai sensi dell'art. 199, comma 2, c.g.c. la rimessione degli atti al primo giudice, in diversa composizione, per la prosecuzione del giudizio sul merito e la pronuncia anche sulle spese del grado di appello.

P.Q.M.

la Corte dei conti, Sezione seconda giurisdizionale centrale d'appello, definitivamente pronunciando, accoglie l'appello iscritto al n. 61614 del registro di segreteria e, per l'effetto, afferma la tempestività dell'azione di responsabilità e rimette gli atti al primo giudice, in diversa composizione, per la prosecuzione del giudizio sul merito e la pronuncia anche sulle spese del grado di appello, ai sensi dell'art. 199, comma 2 c.g.c..

Manda alla Segreteria per gli adempimenti di competenza.

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio del 5 giugno 2025.

L'ESTENSORE IL PRESIDENTE

(dott.ssa Ida Contino) (dott.ssa Rita Loreto)

f.to digitalmente f.to digitalmente

Depositato in segreteria il 14 OTTOBRE 2025

P. Il Dirigente

(dr. Massimo Biagi)

f.to digitalmente

Il Funzionario Preposto

Lucia Bianco