

Presidente relatore

Consigliere

Consigliere

Consigliere

Consigliere

ha pronunciato la seguente

-nel giudizio su ricorso in materia di responsabilità, iscritto al n. **61103**

del Registro di Segreteria, promosso da:

PROCURATORE REGIONALE presso la Sezione giurisdizionale della

Corte dei conti per la Regione Abruzzo;

nei confronti di

- PIATTELLI Maurizio (c.f. PTTMRZ55B21D763E), nato a Francavilla

al mare (CH) il 21.02.1955, ivi residente in Viale Nettuno n. 140,

rappresentato e difeso dall'Avv. Gianluca Mastrangelo (c.f.

MSTGLC77T03G482F) presso il cui studio legale in Francavilla al

mare (CH), Viale Nettuno n. 225, è elettivamente domiciliato, come da

procura speciale in atti (PEC:

avvgianlucamastrangelo@pec.ordineavvocatichieti.it);

		SENT. 232/2024	
		per l'annullamento e/o la riforma	
	- della sentenza della Corte conti, Sezione giurisdizionale per la		
	regione Abruzzo n. 65/2023, depositata il 2.08.2023, non notificata;		
	VISTI l'atto di appello e tutti i documenti di causa;		
	UDITI, nella pubblica udienza del giorno 19 settembre 2024, celebrata		
	con l'assistenza del Segretario, dott. Riccardo Giuseppe Carlucci, il		
	relatore, Pres. Rita Loreto, il rappresentante del Pubblico Ministero, in		
	persona del Vice Procuratore generale dott. Luigi D'Angelo e l'Avv.		
	Gianluca Mastrangelo per l'appellato.		
	FATTO		
	Con atto di citazione in data 17 novembre 2022 il Procuratore regionale		
	presso la Sezione giurisdizionale della Corte dei conti per l'Abruzzo ha		
	citato in giudizio il prof. Maurizio PIATTELLI, nella sua qualità di		
	docente universitario in regime di tempo pieno, nonché Presidente del		
	Corso di Laurea in Odontoiatria e Protesi dentaria presso l'Università		
	degli Studi "Gabriele D'Annunzio" di Chieti-Pescara, per sentirlo		
	condannare al pagamento della complessiva somma di euro		
	128.132,13, oltre la rivalutazione monetaria, gli interessi e le spese di		
	giustizia, per il danno erariale cagionato all'Ateneo a seguito dello		
	svolgimento, nel quinquennio antecedente e comunque sin dal 2014,		
	della libera professione odontoiatrica presso vari studi professionali e,		
	in particolare, presso lo studio del dott. OMISSIS. Le indagini delegate		
	alla Guardia di Finanza – Nucleo di Polizia Economico Finanziaria di		
	Chieti permettevano di accertare che il dr. Piattelli, negli anni dal 2016		
	al 2020, si recava nei pomeriggi di mercoledì e venerdì, dalle ore 15,30		
	2		

SENT. 232/2024

alle ore 19,30, presso lo studio odontoiatrico del prof. OMISSIS per svolgere attività odontoiatrica. Nello svolgimento di tale attività il dr. Piattelli si serviva di un collaboratore, che provvedeva anche a prendere gli appuntamenti con i pazienti. Si è poi accertato che il Piattelli prestava analoga attività, saltuariamente, presso altri studi dentistici. Inoltre, il docente è risultato possedere una partecipazione per una quota del 16,6% alla società Dental Group srl sita a Termoli, Via Martiri della Resistenza n. 134. Tale attività, ritenuta da Requirente non occasionale, organizzata e non autorizzata, pertanto, è risultata incompatibile sia con la normativa di riferimento (art. 11, comma 4, lett. a) del DPR n. 382/1980; art. 6, comma 9, della l. n. 240 del 2010) sia con il Regolamento di Ateneo (Capo III, art. 6), adottato con D.R. n. 815 del 3 dicembre 2013 per i ricercatori e i professori universitari a tempo pieno.

Il danno collegato all'esercizio di tale attività extraistituzionale incompatibile, svolta in maniera cosciente, volontaria e reiterata e, dunque, dolosa, è stato quantificato dal Procuratore regionale non quale danno da omesso riversamento dei compensi ricevuti per l'attività extraprofessionale, bensì nelle differenze tra la retribuzione percepita dal 2016 al 2020, relativa al regime di tempo pieno, e la retribuzione che al Piattelli sarebbe spettata in regime di tempo definito. Il requirente ha richiamato giurisprudenza di queste sezioni di appello a sostegno della tesi secondo cui la responsabilità del Prof. Piattelli sarebbe connessa allo svolgimento non occasionale di attività professionale non autorizzata né autorizzabile, preclusa ai professori

universitari a tempo pieno, in violazione del divieto inderogabile di cumulo di incarichi e del correlato dovere di esclusività. Da tale condotta, ad avviso del requirente, è dato presumere la sistematica distrazione di energie lavorative all'attività universitaria, connessa alla abitudine, costanza e sistematicità dell'attività esterna eseguita (cita Sez. I app. n. 281/2022; Sez. II app. n. 349/2022), per complessivi euro 128.132,13.

Ha quindi precisato il Procuratore regionale che l'azione risarcitoria è stata limitata nel quantum alle differenze retributive appena indicate in quanto *“la condotta clandestina e per molti versi contra ius del Piattelli non ha consentito di acquisire attendibile contezza degli emolumenti percepiti dal suddetto nella sua attività non autorizzata, ed ha pertanto precluso, o quanto meno reso ardua, l'addebitabilità a titolo di danno del mancato riversamento all'Amministrazione degli importi ricavati nelle attività esterne, essendo tali importi, ancorché verosimili nell'an, assolutamente indeterminati nel quantum”*.

Con la sentenza n. 65/2023 la Sezione giurisdizionale per l'Abruzzo ha respinto la domanda risarcitoria. Il Collegio di prime cure ha, in primo luogo, puntualizzato che il mancato riversamento delle somme percepite per attività non autorizzate rappresenta un'ipotesi di responsabilità tipizzata, con predeterminazione del danno, mentre l'inadempimento del dovere di esclusiva (che si esprime attraverso la violazione del divieto di cumulo di incarichi) dà luogo a un diverso regime di responsabilità amministrativa che rientra nella tipologia ordinaria anche con riferimento alla prova del danno e della colpa. Il

primo giudice ha quindi osservato che, nella specie, la Procura ha contestato al Prof. Piattelli di aver svolto attività libero-professionale senza autorizzazione e di avere partecipato a una società commerciale, ma non sotto il profilo del mancato riversamento all'erario di quanto illecitamente percepito, bensì quale mera violazione di un obbligo di servizio. Tuttavia, ha rilevato il giudice di prime cure che dalla documentazione in atti non vi sarebbe alcuna prova di un documento economico arrecato all'Università per effetto di una mancata o insufficiente resa delle prestazioni previste nel contratto a tempo pieno. Per tali ragioni, ha mandato assolto il Piattelli dalla domanda attrice.

Avverso tale sentenza ha proposto appello il Procuratore regionale, il quale ha opposto i seguenti motivi di gravame:

a) Contraddittorietà fra inquadramento giuridico della fattispecie e applicazione dei principi che ne conseguono.

Ha ribadito il Procuratore appellante che il regime del tempo pieno al quale era collegato l'importo corrisposto al prof. Piattelli è precisamente connotato dalla suddetta clausola di astensione dalle attività libero-professionali, e anche per tale motivo comporta una maggiorazione della retribuzione cui non ha diritto chi si sottrae a tale restrizione "in maniera clandestina e automatica".

Erra, dunque, il Collegio di prime cure a ritenere che l'astensione da una attività libero professionale riguardi "obblighi contrattuali, importanti indubbiamente, ma accessori, che trovano la loro sanzione se non osservati esclusivamente nell'attivazione di responsabilità disciplinare".

b) Erronea e contraddittoria negazione della sussistenza di un danno da violazione dei vincoli richiesti per la corresponsione del trattamento relativo al regime del tempo pieno.

L'appellante con tale motivo ha precisato di condividere l'orientamento giurisprudenziale richiamato dal collegio di primo grado, ricavabile dalla pronuncia delle Sezioni riunite di questa Corte dei conti n. 26/2019/QM e dalle sentenze delle sezioni di appello che hanno trattato la medesima fattispecie, secondo cui non la mera, formale, violazione degli obblighi di esclusiva produce l'indebita percezione della maggiore retribuzione che spetta per il regime del tempo pieno e un conseguente danno apprezzabile e risarcibile; ciò nonostante, nella fattispecie all'esame, il requirente "avrebbe espressamente evidenziato la sostanziale antigiuridicità della condotta del prof. Piattelli nella ricorrenza di particolari circostanze, quali la pervasività e la sistematicità, la distribuzione sul territorio degli studi dentistici sui quali appoggiarsi per mantenere la clandestinità e tuttavia continuare a far da riferimento alla clientela", circostanze, queste ultime, che avrebbero soddisfatto l'onere probatorio richiesto al requirente.

c) Erroneità e contraddittorietà della pronuncia in ordine all'asserita carenza probatoria di un effettivo pregiudizio per l'Amministrazione di appartenenza.

La pronuncia sarebbe erronea e contraddittoria anche nella parte in cui ritiene di applicare, a fini assolutori, il principio in base al quale il danno erariale non deriva dalla violazione dell'obbligo di astenersi da attività libero-professionale – non autorizzata o non autorizzabile – in carenza

della dimostrazione di un effettivo pregiudizio per l'Amministrazione di appartenenza, ma deriverebbe piuttosto, ed esclusivamente, dall'omesso riversamento delle somme percepite.

Il Procuratore appellante ha quindi sostenuto l'infondatezza dell'assunto circa la pretesa carenza probatoria di un pregiudizio economicamente valutabile per l'Amministrazione universitaria, atteso che dagli atti istruttori emergerebbe il carattere pervasivo dell'attività libero professionale incompatibile esercitata dal Piattelli, da cui sarebbe possibile ricavare la prova presuntiva (ex artt. 2727 e 2729 c.c. e sulla base di indizi gravi, precisi e concordanti) dell'assorbimento di tempo ed energie sottraendoli all'impegno di docente universitario a tempo pieno. Di tale prova presuntiva, che emergerebbe anche nella specie, il Collegio di primo grado non si sarebbe erroneamente avveduto.

d) Sulla quantificazione del danno erariale – Con tale ultimo motivo l'appellante ha insistito nel precisare che, a fronte della attività libero professionale del Piattelli, pervasiva e continuata, nonché clandestina, la Procura si è limitata a contestare solo il danno erariale corrispondente alle differenze retributive tra attività a tempo pieno e attività a tempo definito, allo scopo di evitare opinabili quantificazioni di stima del danno da mancato riversamento, a fronte dell'evidenza della violazione del regime di esclusività e della conseguente sottrazione di impegno e di tempo ad attività riconducibili alla docenza universitaria "totalizzante". La sentenza gravata, tuttavia, avrebbe omesso la valutazione della situazione determinatasi in relazione al quadro delle

SENT. 232/2024

1. L'appello del Procuratore regionale mira sostanzialmente a contestare la sentenza gravata per non avere correttamente valutato le conseguenze in termini di responsabilità amministrativa del Piattelli, collegate allo svolgimento non occasionale di attività libero professionale di odontoiatra, preclusa ai professori universitari che hanno scelto il regime del tempo pieno, con violazione del dovere di esclusività, stante la pervasività dell'attività esterna esercitata, da cui sarebbe lecito presumere, secondo giurisprudenza richiamata, lo sviamento delle proprie energie lavorative dall'attività didattica universitaria, per la quale il docente ha ricevuto retribuzioni maggiorate rispetto a quelle dovute ai docenti a tempo definito, con evidente pregiudizio erariale riveniente nelle differenze retributive indebitamente percepite. Viene pertanto contestato alla sezione territoriale di avere affermato la mancata prova del pregiudizio inferto, sotto il profilo della negativa interferenza sull'attività didattica correlata allo svolgimento di attività incompatibile.

Secondo l'appellante, dunque, la natura del regime del tempo pieno è indubbiamente connotata dall'astensione dall'attività libero-professionale e la violazione reiterata di tale obbligo connesso al rapporto di lavoro a tempo pieno avrebbe costituito, nella specie, indice presuntivo del pregiudizio erariale in termini di minore resa del servizio in favore dell'Ateneo, donde la quantificazione del danno in termini di differenze retributive fra il tempo pieno e quello definito.

Inoltre, la Procura appellante contesta la sentenza gravata laddove ritiene di poter applicare, a fini assolutori, il principio in base al quale il

SENT. 232/2024

danno erariale non deriva dalla mera violazione dell'obbligo di astenersi da attività libero professionale, non autorizzata né autorizzabile, ma deriverebbe piuttosto dall'omesso riversamento delle somme percepite.

Le argomentazioni del Procuratore regionale non possono essere condivise.

La giurisprudenza prevalente di queste sezioni di appello è orientata nel senso conforme a quello argomentato dal giudice di primo grado, secondo cui non può esistere un automatismo fra esercizio di attività libero professionale non autorizzata o non autorizzabile e indebita percezione del maggiore stipendio legato al tempo pieno.

Anche la sentenza impugnata appare, ad avviso del Collegio, del tutto condivisibile nelle sue motivazioni. In sostanza il giudice di primo grado, nel disattendere la tesi della Procura, ha sostenuto che la mera violazione del divieto di svolgere incarichi retribuiti, non autorizzati o non autorizzabili, non comporta, *ipso iure*, un danno erariale. Ciò, tanto più, ove l'ordinamento abbia previsto un'apposita e specifica fonte di responsabilità, di natura risarcitoria, connessa al mancato riversamento, imposto dai commi 7 e 7 bis dell'art. 53 del d.lgs. n. 165/2001, dei compensi ricevuti in violazione del suddetto divieto.

Proprio in considerazione di ciò, il Collegio di prime cure ha rimarcato come, contrariamente a quanto sostenuto dal Procuratore regionale, il danno erariale contestato in fattispecie, che non è equiparato al mancato riversamento dei compensi bensì alla lesione del principio di esclusività per l'esercizio di attività non autorizzata e alla conseguente

SENT. 232/2024

compromissione del rapporto sinallagmatico, non possa farsi derivare dalla mera violazione del divieto di svolgere attività libero professionale *“in mancanza della prova di un danno economicamente valutabile subito dall’Amministrazione di appartenenza”* (cfr. sentenza, pag. 11).

L’iter logico seguito dal giudice di prime cure appare del tutto conforme alla prevalente giurisprudenza delle sezioni di appello.

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

Senonché, nel caso di specie, la contestazione attorea nei confronti del prof. Piattelli da un lato esula – come precisato dallo stesso Requirente

SENT. 232/2024

- dall'ipotesi di omesso riversamento, non avendo la Procura potuto

“acquisire attendibile contezza degli emolumenti percepiti dal suddetto

nella sua attività non autorizzata” (cfr. atto di citazione, pag. 9),

dall'altro, come meglio si dirà, non ha fornito prove certe riguardo al

pregiudizio erariale scaturito dall'esercizio indebito di attività libero

professionale, in termini di minore resa del servizio.

Va poi rimarcato che correttamente la sentenza gravata ha posto un

distinguo, quale criterio nella quantificazione del danno erariale,

richiamando la ben distinta ipotesi della indennità di esclusiva.

E infatti il Collegio di primo grado con il riferimento alla indennità di

esclusiva ha inteso precisare che la situazione in esame si palesa

completamente diversa da quella propria dei medici che abbiano

violato il vincolo di esclusiva, per i quali la giurisprudenza contabile ha

maturato un orientamento di segno opposto. Nel caso dei medici,

infatti, la legge finanziaria per il 1999 (legge 23 dicembre 1998, n. 448)

aveva istituito il fondo per l'esclusività per i dirigenti del ruolo sanitario

allo scopo di incentivare l'opzione per l'esercizio della libera

professione intramuraria, precisando che erano ammessi ai benefici

del fondo i medesimi dirigenti a condizione che avessero rinunciato

“alla facoltà di svolgere la libera professione extramuraria e qualsiasi

altra attività sanitaria resa a titolo non gratuito, secondo i criteri e le

modalità' previsti dal regolamento di cui al comma 9 e comunque ad

eccezione delle attività rese in nome e per conto dell'azienda sanitaria

di appartenenza” (art. 72, comma 6). L'indennità per l'esclusività del

rapporto dei dirigenti medici e veterinari è stata, poi, disciplinata in

SENT. 232/2024

dettaglio dall'art. 42 del CCNL dell'Area relativa alla dirigenza medica e veterinaria 1998 – 2001 dell'8 giugno 2000 (successivamente confermata dagli artt. 10 del CCNL 3 novembre 2005 e 12 del CCNL 6 maggio 2010), il quale ha disposto che “al fine di promuovere il miglioramento qualitativo delle prestazioni sanitarie ed in relazione al conseguimento degli obiettivi del piano sanitario nazionale anche per la razionalizzazione della spesa sanitaria, le parti (...) prevedono l'istituzione di una indennità per l'esclusività del rapporto dei dirigenti medici (...)”. Ne consegue che, in questi casi, l'esercizio di attività extramoenia non autorizzata rende – a causa di tali automatismi retributivi - la percezione dell'indennità di esclusiva *sine titulo*, con l'effetto che scatta l'obbligo di restituzione dell'indebito (in termini, Sez. II centr. app. sent. n. 147/2020).

Al di fuori di queste ipotesi, come pure precisato dai giudici di prime cure, riprendono vigore i principi in materia di distribuzione dell'onere della prova ex art. 2697 c.c., con la conseguenza che grava sul p.m. contabile dimostrare un'effettiva diminuzione patrimoniale consequenziale alla condotta illecita del dipendente pubblico. Tale prova può essere fornita anche in via presuntiva ex artt. 2727 e 2729 c.c., purché ricorrano indizi gravi, precisi e concordanti tali da lasciar presumere che il docente a tempo pieno abbia sottratto energie lavorative e non ottemperato agli obblighi d'ufficio.

Nel caso di specie, tuttavia, non ricorrono tali elementi indizianti, anzi non risultano contestazioni da parte dell'Ateneo di appartenenza, né in termini di contestazione di debiti di orario né di attività di docenza, da

cui poter ricavare indici dimostrativi della lesione del sinallagma contrattuale.

Al riguardo è pacifica l'osservazione della giurisprudenza per cui, in caso di danno da alterazione del nesso sinallagmatico occorre *“la dimostrazione che, durante lo svolgimento di attività esterna vietata, gli stipendi medio tempore versati al docente siano rimasti sine causa, rappresentando il corrispettivo di un'attività non svolta in favore dell'Ateneo...dovendosi fare applicazione dei principi ordinari in materia di distribuzione dell'onere della prova ex art. 2697 c.c. Ne consegue che grava sul p.m. contabile l'onere di dimostrare che gli stipendi corrisposti al dipendente in costanza di svolgimento di attività esterna incompatibile siano rimasti sine causa per mancata resa degli obblighi di servizio* (Sez. II app. n. 196/2024, n. 172/2023, n. 344/2019, n. 536/2018).

Nel caso di specie la Procura regionale ha ritenuto di aver fornito indici presuntivi gravi, precisi e concordanti della minore resa del servizio ricavabili dagli esiti dell'attività istruttoria delegata alla Guardia di Finanza, la quale ha accertato la ripetitività della condotta antiggiuridica desumibile dalla continuità dell'attività di odontoiatra prestata presso lo studio medico del dott. OMISSIS e, saltuariamente, presso altri studi odontoiatrici. Tale circostanza è stata ritenuta dal requirente idonea a considerare che l'espletamento dell'attività libero professionale non autorizzata abbia negativamente influito sulla prestazione lavorativa del docente, e che, dunque, la violazione degli obblighi di riferimento alteri il principio di corrispettività delle prestazioni sicché, ad avviso

dell'organo requirente, il danno causato va commisurato alla maggiore retribuzione percepita, che diviene non dovuta.

Tuttavia, come già anticipato, non si ravvisano riscontri circa l'esistenza di eventuali contestazioni in termini di minore resa del servizio da parte dell'Ateneo. Per contro, risulta depositato agli atti del giudizio una dichiarazione a firma del Rettore pro tempore, prof. OMISSIS, il quale ha attestato il pieno e regolare assolvimento di tutti i doveri accademici da parte del Piattelli.

Tale affermazione si concilia con quanto sostenuto dalla difesa dell'appellato, secondo cui lo svolgimento dell'attività libero professionale da parte del Prof. Piattelli, sebbene censurabile in altre sedi, si sarebbe tuttavia esplicata in orari comunque compatibili con l'attività didattica.

Va poi rilevato che sin dal primo grado la difesa dell'appellato ha allegato una corposa relazione tecnica dell'attività didattica, scientifica e clinico assistenziale del Prof. Piattelli negli anni di riferimento, attestante il regolare adempimento degli obblighi di docenza, di ricerca e di pubblicazioni nell'arco di tempo considerato, che non risultano contestati dall'attore pubblico, e ha dimostrato la dedizione del Piattelli nello svolgimento della docenza universitaria anche in orario superiore a quello richiesto dal contratto a tempo pieno.

In definitiva, nel necessario bilanciamento degli elementi probatori forniti da entrambe le parti, reputa il Collegio che la documentazione depositata dall'appellato sia in grado di superare le presunzioni offerte dalla Procura regionale in ordine alla asserita mancata resa del

		SENT. 232/2024	
	Piattelli.		
	Pertanto, l'appello del Procuratore regionale non può essere accolto		
	poiché, se non può essere radicalmente escluso che per effetto dello		
	svolgimento di attività vietata la prestazione tipica possa venire		
	significativamente compromessa o elisa, va considerato tuttavia che		
	siffatta compromissione deve formare oggetto di specifica allegazione		
	e prova e che, nella specie, gli elementi presuntivi offerti dall'attore		
	pubblico non appaiono gravi, precisi e concordanti (Sez. II app. n.		
	344/2019).		
	In favore del prof. Piattelli, definitivamente prosciolto, vanno quindi		
	liquidate, ai sensi dell'art. 31 c.g.c., le spese sostenute per la difesa nel		
	presente grado di giudizio, nella misura di euro 2.000,00, con onere a		
	carico dell'Amministrazione di appartenenza.		
	P.Q.M.		
	La Corte dei conti, Sezione seconda giurisdizionale centrale d'appello,		
	definitivamente pronunciando, rigetta l'appello del Procuratore		
	regionale e liquida, in favore all'appellato definitivamente prosciolto, le		
	spese sostenute per la difesa nel presente grado di giudizio, nella		
	misura di euro 2.000,00, con onere a carico dell'Amministrazione di		
	appartenenza.		
	Così deciso in Roma, nella camera di consiglio del 19 settembre 2024.		
	IL PRESIDENTE ESTENSORE		
	Rita Loreto		
	f.to digitalmente		
	DEPOSITATA IN SEGRETERIA il 20 SETTEMBRE 2024		
	16		

[illegible][illegible][illegible][illegible][illegible][illegible][illegible]