REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE TERZA GIURISDIZIONALE CENTRALE D'APPELLO

composta dai seguenti magistrati:

Giuseppina Maio	Presidente
Giovanni Comite	Consigliere
Giuseppina Mignemi	Consigliere
Marco Fratini	Consigliere relatore
Carola Corrado	Primo referendario

ha emesso la seguente

SENTENZA

nel giudizio di appello iscritto al n. 59847 del registro di segreteria, promosso da Fabrizio Vestroni (C.F. VSTFRZ45T17H501Q), rappresentato e difeso dagli Avv.ti Vincenzo Cerulli Irelli ed Emilia Pulcini, elettivamente domiciliato come in atti;

contro

Procura Regionale presso la Corte dei conti - Sezione giurisdizionale regionale per il Lazio;

Procura generale della Corte dei conti;

Università degli Studi di Roma "La Sapienza", rappresentata e difesa dagli avv.ti Sergio Salvatore Manca, Alfredo Fava, Mariangela Sbardella, elettivamente domiciliata come in atti;

avverso

la sentenza della Corte dei Conti – Sezione giurisdizionale regionale per il Lazio n. 2/2022, pubblicata il 5.1.2022, notificata in data 1.3.2022.

Esaminati tutti gli atti di causa.

Uditi, nella pubblica udienza del 12 marzo 2025, svolta con l'assistenza del segretario, Dott.ssa Giuseppina Di Maro, data per letta, con il consenso delle parti presenti la relazione del Cons. Marco Fratini; per l'appellante l'Avv. Emilia Pulcini; il V.P.G. Chiara Vetro, in rappresentanza della Procura Generale, l'Avv. Sergio Salvatore Manca per l'Università degli Studi di Roma "La Sapienza", la causa è posta in decisione.

Considerato in

FATTO

Con la sentenza appellata, la Sezione giurisdizionale regionale per il Lazio ha condannato il Prof. Fabrizio Vestroni, nella qualità di docente presso l'Università degli Studi di Roma "La Sapienza", in regime di impegno "a tempo pieno" e di esclusività, al pagamento in favore della citata Università della somma di € 59.154,67 oltre rivalutazione, interessi e spese di giudizio, "*per non avere il professor valutato la necessità di munirsi dell'autorizzazione dell'Università prima di assumere gli incarichi oggetto di causa, in violazione del dovere di esclusività del docente universitario in regime di tempo pieno, oltreché dell'obbligo di riversare nelle casse dell'Ateneo i compensi percepiti per gli incarichi non autorizzati*".

Il prof. Vestroni ha proposto appello avverso la sentenza, per i seguenti motivi.

1. Erroneità della sentenza per non aver riconosciuto fondata

l'eccezione sulla avvenuta prescrizione del preteso danno erariale con riferimento alle somme percepite prima del marzo 2014 per insussistenza dell'occultamento doloso del fatto dannoso.

Secondo l'appellante non vi sarebbe prova di una ulteriore "*specifica, ingannatrice e fraudolenta*" attività compiuta (dal prof. Vestroni) "*diretta intenzionalmente ad occultare l'esistenza del danno*" al fine di lucrare sulle attività contestate, dovendosi quindi escludere la configurabilità di un occultamento doloso del preteso danno nella fattispecie di cui è causa.

Erroneità e contraddittorietà della sentenza gravata per non aver colto l'effettiva natura delle prestazioni del prof. Vestroni non soggette ad autorizzazione dell'Ateneo di appartenenza.

L'appellante sostiene di aver svolto attività di consulenza tecnico scientifica, essendosi limitato a redigere, in via occasionale - in un caso (Commissione aggiudicazione appalto realizzazione nuova caserma dei Vigili del Fuoco dell'Aquila) nella specifica qualità di *esperto del settore* - pareri e studi relativi a delicate questioni tecniche, da ricomprendere nell'attività liberamente esercitabile dal docente universitario a tempo pieno, senza necessità di previa autorizzazione dell'Università di appartenenza.

3. Sulla natura dell'attività svolta dal prof. Vestroni per il Provveditorato Opere Pubbliche: servizio allo Stato in qualità di esperto nel settore.

Riguardo a quest'ultimo incarico, l'appellante ha sostenuto trattarsi di "*attività svolta come servizio reso allo Stato in qualità di esperto del settore; attività pacificamente ascrivibile tra quelle consentite ai sensi dell'art. 11,*

d.P.R. n. 382".

L'appellante ha concluso chiedendo: "*in via principale, di annullare e/o riformare, previa sospensione, integralmente la sentenza gravata, mandando esente da responsabilità per danno erariale il prof. Vestroni, con riferimento ai fatti per cui è causa per tutte le ragioni sopra esposte, attesa l'avvenuta prescrizione del risarcimento del danno, e comunque l'infondatezza nel merito degli addebiti; in via del tutto gradata e subordinata, annullare e/o riformare, previa sospensione, la sentenza gravata, previo eventuale rinvio alla Corte costituzionale per la questione di costituzionalità posta, provvedendo ad una nuova quantificazione del danno, alla luce dell'apporto causale dell'Università degli studi di Roma per mancato controllo. Si chiede altresì l'applicazione del potere di riduzione dell'addebito*".

La Procura generale ha rassegnato le proprie conclusioni chiedendo il rigetto dell'appello e la conferma della sentenza appellata.

Nel merito, ha ritenuto infondato il primo motivo di appello, non essendo necessaria, nella fattispecie, alcuna specifica attività fraudolenta, ulteriore rispetto alla consapevole condotta omissiva consistita nell'espletare attività professionale.

Con riguardo al secondo motivo di appello, la Procura ha evidenziato come l'attività svolta dal convenuto non concretava consulenze in materia scientifica, ma attività professionale volte a fornire risoluzione a problematiche concrete e, quindi, effettivamente, espletamento di *attività libero professionale*.

Quanto al terzo motivo di appello, la Procura ha eccepito che non è stato allegato dall'interessato alcun elemento probatorio volto a

dimostrare la presunta finalità *sostanzialmente scientifica* dell'attività svolta presso il Provveditorato opere pubbliche.

Ha concluso, la Procura generale, per l'infondatezza dell'appello, con condanna dell'appellante al pagamento delle spese del presente grado di giudizio.

Con memoria depositata in data 18 febbraio 2025, il prof. Vestroni, rinviando a quanto ampiamente dedotto nell'atto introduttivo del giudizio, ha richiamato le novità intervenute sul versante normativo, ed in particolare decreto n. 2538/2020 con cui l'Università degli Studi di Roma "La Sapienza" ha adottato un Nuovo regolamento in materia di incarichi extra-istituzionali. Ha insistito per le rassegnate conclusioni. Salve le spese e gli onorari di giudizio.

L'Università, con atto del 14.7.2022, ha spiegato intervento adesivo alle ragioni della Procura.

All'odierna udienza le parti hanno concluso come in atti.

DIRITTO

La valorizzazione dell''esigenza di sinteticità di cui all'art. 5, comma 2, cgc, rende cogente l'applicazione della ragione più liquida, secondo cui deve procedersi all'esame del motivo suscettibile di assicurare la definizione del giudizio, anche in presenza di questioni che, in base all'ordinaria sequenza logico-giuridica, avrebbero prioritario esame (Cass. n. 3269/2024). Tale principio, desumibile dagli artt. 24 e 111 cost., è volto ad assicurare effettività e celerità alla tutela giurisdizionale, alla stregua del principio di economia processuale. Con specifico riguardo alla giustizia contabile, plesso giudiziario nel quale detto principio è di

pacifica applicabilità, esso consente di modificare l'ordine con cui, secondo il disposto di cui all'art. 101 cpc, le questioni andrebbero decise.

Ebbene, nella vicenda in esame, l'opzione di ricorrere al principio della ragione più liquida, consente di procedere direttamente alla valutazione di dirimenti profili che manifestano criticità di più immediata percepibilità e in grado di condurre ad una celere definizione del giudizio.

Giova ricordare che, affinché possa parlarsi di responsabilità amministrativa è necessario che ricorrano gli elementi tipici della stessa, e cioè, che vi sia un danno patrimoniale certo, economicamente valutabile, attuale e concreto, sofferto dall'amministrazione pubblica, il nesso di causalità tra la condotta illecita e l'evento dannoso, che il comportamento omissivo o commissivo del soggetto a cui il danno sia imputabile sia connotato dall'elemento soggettivo del dolo o della colpa grave e che sussista un rapporto di servizio tra l'agente e la pubblica amministrazione.

Ciò premesso, nel procedere alla sussistenza nel caso di specie dei predetti elementi, partendo dall'accertamento del danno erariale, da ritenere presupposto prioritario, indispensabile ed indefettibile ai fini della sussistenza della responsabilità amministrativa, si rileva che, secondo la prospettazione accusatoria, il danno di cui si chiede il risarcimento è rappresentato dai "*compensi indebitamente percepiti e non riversati all'Università per le fatture emesse negli anni considerati e riepilogate nella relazione n. 149919 del 27 marzo 2019 della Guardia di*

finanza" (pag. 2 dell'atto di citazione). Nello stesso atto di citazione è riportata a pag. 3 una tabella riepilogativa dei compensi percepiti e non riversati.

La *causa petendi* e il *petitum* sostanziale sono incentrati esclusivamente sul fatto che "*tutti i compensi percepiti dal professore universitario per l'attività espletata in assenza di autorizzazione debbono da questi essere versati all'Amministrazione di appartenenza e, non essendo ciò avvenuto, sussiste un corrispondente danno erariale*" (pag. 4 dell'atto di citazione).

La domanda introduttiva del giudizio ha qualificato l'attività svolta dall'odierno appellante come attività libero professionale. A tale tipologia di attività fa riferimento anche la sentenza appellata, nella parte in cui il giudice non ha condiviso la diversa qualificazione operata dall'appellante (pag. 14, primo capoverso).

Secondo l'appellante, l'attività da lui svolta per conto dello Stato Città del Vaticano avrebbe avuto natura di consulenza tecnico scientifica, essendosi egli limitato a redigere, in via occasionale, in qualità di esperto del settore, pareri e studi relativi a delicate questioni tecniche.

In particolare, si sarebbe trattato di cinque pareri tecnico-scientifici redatti per chiarire aspetti di criticità in ordine a progetti, alla realizzazione dei quali non si è dato alcun seguito.

Quanto all'attività relativa alla fattura 5 del 2014, l'appellante sostiene che trattasi di prestazione svolta, in qualità di esperto, come membro della Commissione del Provveditorato delle Opere Pubbliche del Lazio, istituita dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, per l'analisi e lo studio dei progetti relativi alla gara di progettazione per

la Caserma dei Vigili del Fuoco dell'Aquila.

L'esame della documentazione acquisita agli atti del giudizio non consente di accogliere le censure formulate dall'appellante in ordine alla natura dell'attività svolta.

Dall'oggetto delle predette fatture si evince chiaramente la tipologia di attività effettivamente svolta dal Vestroni. E' significativa ed esemplificativa la descrizione riportata nella fattura n. 4 del 24.03.2014 (importo € 20.800,00): "*lavori di ristrutturazione del Corridoio del Silenzio dell'Abbazia di San Paolo fuori le mura. Onorario Progettazione e assistenza alla Direzione Lavori (Ordinativo n. 13001705 del 17.12.2013)*".

Anche la fattura n. 10 del 18.12.2012 (importo € 10.400,00) riporta una descrizione da cui si evince il tipo di attività effettivamente svolta: "*consulenza per l'interpretazione dei dati riguardanti il monitoraggio dei movimenti in atto sulle coperture e murature del Corridoio del Silenzio del Complesso Monumentale dell'Abbazia. Registro Atti privati n. 4722 del 25.09.12*".

Si è trattato di attività svolta in forza di numerosi incarichi per un significativo lasso di tempo (annualità dal 2012 al 2016): ciò che evidenzia la natura continuativa e non occasionale dell'attività svolta.

Il Collegio, perciò, condivide la qualificazione, operata dal giudice di primo grado, dell'attività svolta dal Vestroni come attività libero professionale, attestata anche dalla esistenza di una partita IVA e dalle numerose fatture riguardanti le prestazioni svolte.

Dalla qualificazione dell'attività svolta come libero professionale, trattandosi di un'ipotesi di incompatibilità assoluta con lo status di

dipendente pubblico, discende come conseguenza l'inapplicabilità alla fattispecie in esame della tipizzazione e quantificazione ex lege del danno prevista dall'art. 53, commi 7 e 7 bis del d.lgs. n. 165/2001, che, al contrario, riguarda fattispecie diverse da quella contestata, vale a dire attività relativamente incompatibili e autorizzabili dalla PA.

Sul punto, il Collegio si uniforma al principio di diritto elaborato dalle Sezioni riunite di questa Corte con la sentenza n. 1 del 2025, che ha operato la distinzione tra attività non autorizzate ma autorizzabili e attività assolutamente incompatibili e, come tali, non suscettibili di essere autorizzate: *"l'obbligo del dipendente pubblico di riversare il compenso dovuto per le prestazioni eventualmente svolte, ex 53, comma 7 e 7-bis del d.lgs. n. 165/2001, si riferisce alle sole situazioni di incompatibilità relativa (incarichi in astratto autorizzabili, ma in concreto svolti in assenza di autorizzazione), ferma restando la risarcibilità delle conseguenze patrimoniali negative per l'erario derivanti dalla violazione del dovere di esclusiva posta in essere con attività radicalmente incompatibili e non autorizzabili.* […] *Ne consegue che la valutazione in concreto dell'eventuale danno arrecato, deve essere affidata, di volta in volta, al singolo Collegio giudicante, il quale dovrà tenere conto di tutte le circostanze del caso, accertare la sussistenza e la compresenza di tutti gli elementi costitutivi della responsabilità amministrativa e verificare se effettivamente vi sia stato un danno all'amministrazione di appartenenza del dipendente impegnato in attività esterna derivante dal mancato adempimento dei propri compiti istituzionali e dall'inutile dispersione delle energie lavorative. L'entità del danno, così accertato, dipende dalla lesione prodotta. Il danno arrecato*

all'amministrazione di appartenenza del pubblico dipendente deve, in ogni caso, essere provato, in base alle ordinarie regole che disciplinano i mezzi e le fonti di prova, e non può in alcun modo essere considerato in re ipsa".

Nel fare applicazione del principio di diritto elaborato dalle Sezioni riunite di questa Corte, il Collegio evidenzia come la mera situazione di incompatibilità assoluta non possa determinare in automatico il sorgere della responsabilità amministrativa a carico del pubblico dipendente, dovendo il pubblico ministero provare che questi, a causa delle attività incompatibili svolte, abbia arrecato un danno alla amministrazione datrice di lavoro, sottraendo ad essa energie lavorative e non svolgendo diligentemente la propria prestazione. Non è l'attività incompatibile (per il cui svolgimento è previsto un preciso regime sanzionatorio) a determinare in via automatica la lesione del sinallagma contrattuale e quindi un danno da risarcire.

Nel caso di specie, pure risultando comprovata la condotta consistente nell'aver svolto attività assolutamente incompatibile con lo status di dipendente pubblico, il pubblico ministero non ha né provato, né prospettato nell'atto introduttivo del giudizio nessuno specifico profilo di danno conseguenza dell'attività extra-istituzionale svolta dal Vestroni correlato all'alterazione del rapporto sinallagmatico con la pubblica amministrazione, essendosi limitato a chiedere il risarcimento del danno da mancato riversamento di compensi da lui percepiti come remunerazione di attività non autorizzate.

Difetta, pertanto, la dimostrazione della minore resa del servizio e della diminuzione quantitativo-qualitativa delle prestazioni svolte dal

lavoratore pubblico, tali da rendere sine causa le somme percepite quale corrispettivo del rapporto di pubblico impiego. In conclusione, in assenza di sufficiente prova della sussistenza e consistenza del danno, l'appello deve essere accolto e respinta, nei termini innanzi esposti, la domanda di risarcimento proposta nei confronti dell'odierno appellante. Resta assorbita ogni ulteriore questione. Ricorrono i presupposti per la compensazione delle spese, ai sensi dell'art. 31, comma 3, del c.g.c., in ragione delle novità giurisprudenziali intervenute nella materia del contendere.

P.Q.M

La Corte dei conti

Sezione Terza Giurisdizionale Centrale d'appello

definitivamente pronunciando, accoglie appello nei termini di cui in motivazione.

Spese compensate.

Manda alla Segreteria peri i conseguenti adempienti.

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio del 12 marzo 2025.

L'Estensore — Il Presidente

Marco Fratini — Giuseppina Maio

F.to digitalmente — F.to digitalmente

Depositata in Segreteria il 11/07/2025

Il dirigente

F. to digitalmente