



Sent.135/2021

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

CORTE DEI CONTI

SEZIONE TERZA GIURISDIZIONALE CENTRALE

d'APPELLO

composta dai seguenti Magistrati:

Cristina Zuccheretti	Presidente
Giuseppina Maio	Consigliere
Giancarlo Astegiano	Consigliere
Patrizia Ferrari	Consigliere relatore
Giovanni Comite	Consigliere

pronuncia la seguente

**SENTENZA**

Sugli appelli iscritti al n. 54915 del registro di segreteria proposti , rispettivamente :

dalla Procura Regionale presso la Sezione Giurisdizionale per la regione Abruzzo – appello principale –;

Alessandra TOSONE difesa dagli Avv. Pierluigi TOSONE e Francesco Camerini ed elettivamente domiciliata in Roma presso lo studio di quest'ultimo, viale delle Milizie n. 1 – appellante incidentale ed appellata -

**AVVERSO**

la sentenza della Corte dei Conti, Sezione Giurisdizionale per

la Regione Abruzzo n. 49 /2019 depositata il 24.6.2019, notificata in data 26.7.2019.

Visto l'atto di appello.

Esaminati tutti gli altri atti e documenti della causa.

Uditi alla pubblica udienza del 3.3.2021, con l'assistenza del Segretario Maria Vittoria Zotta, il V.P.G. Sabrina D'Alesio per l'appellante principale e gli avv.ti Francesco Camerini e Pierluigi Tosone per l'appellante incidentale

#### FATTO

1. Con la gravata sentenza il Collegio di primo grado, in parziale accoglimento della domanda proposta dalla Procura regionale nei confronti della sig.ra Tosone Alessandra, condannava la predetta, odierna appellata ed appellante incidentale, al pagamento in favore d Università degli Studi dell'Aquila, dell'importo di euro 40.569,08, oltre rivalutazione, interessi e spese di giudizio.

Dagli accertamenti svolti dalla Guardia di Finanza era emerso che l'anzidetta Tosone, docente in regime di tempo pieno, dell'Università aquilana, aveva svolto attività extra lavorativa non autorizzata in violazione di quanto stabilito dall'art. 53, commi 7 e 7 bis del D.lgs 30 marzo 2001 con percezione di compensi non riversati all'ente di appartenenza. Ad avviso della Procura gli incarichi espletati in assenza di autorizzazione e per i quali era, dunque, configurabile un danno all'erario erano i seguenti : a) Attività espletata a

favore del Consorzio " Palazzo Zuzi" per la quale nel periodo 2012- 2017 era stato percepito il compenso lordo di euro 43.194,08 e la cui consulenza aveva ad oggetto le fasi di progettazione ed esecuzione dell'unità immobiliare gravemente danneggiata dal terremoto dell'Aquila del 6.4.2009.

b) Attività espletata a favore della Edilcostruzioni Group srl, relativamente alla consulenza sulla ex Chiesa Santo Spirito dell'Aquila, consistente in una relazione storico-architettonica propedeutica alla progettazione e al recupero post- sisma del 2009, per la quale in data 28 maggio 2014 era stato percepito il compenso lordo di euro 1.875,00.

c) Attività espletata a favore del Condominio Villino Alba dell'Aquila, consistente in una consulenza tecnica relativa allo stato di conservazione dell'edificio di civile abitazione, per la cui prestazione l'arch. Tosone percepiva in data 9 luglio 2014 il compenso di euro 400,00.

d) Attività espletata a favore di Roberto Arduni, consistente in una consulenza nell'ambito dell'edificio Palazzo Palitti per la cui prestazione l'arch. Tosone percepiva in data 1.10.2015 il pagamento di euro 5.000,00.

In sintesi, il giudice di primo grado ha ritenuto fondata la domanda della Procura, ad eccezione dell'addebito riferito alle somme percepite dalla Tosone ma "*riconducibili a fatti dannosi verificatisi anteriormente al quinquennio precedente*

*il primo atto interruttivo della prescrizione, che nella specie è rappresentato dall'invito a dedurre in data 9.5.2018" .*

2. Avverso tale decisione ha interposto appello la Procura regionale, con atto notificato a mezzo pec, il 19.7.2019, per ottenerne la riforma nel capo in cui la Sezione ha respinto la domanda di condanna alla restituzione delle somme illegalmente percepite dalla convenuta, ma per le quali non è stata disposta la condanna in virtù della maturata prescrizione. Ha a tal riguardo richiesto, anche per tali somme, la condanna della prof.ssa Tosone, avendo la stessa dolosamente occultato la percezione dei relativi compensi . Ha richiamato giurisprudenza favorevole alla posizione sostenuta ed ha concluso chiedendo la riforma della decisione con condanna della odierna appellata al pagamento all'Università aquilana della somma di euro 50.569, 08 , oltre accessori e spese di giustizia.

3. Con memoria di costituzione recante appello incidentale la difesa della Tosone ha contestato la pretesa della Procura appellante ed ha proposto i seguenti motivi di gravame :

1)Violazione ed errata applicazione dell'art. 6, comma 10 della legge 240/2010 in quanto la sentenza apparirebbe in contrasto con il quadro normativo di riferimento ( art. 6, comma 10 della L. 240/2010) che consente ai professori e ricercatori universitari di svolgere attività di consulenza, anche in assenza di autorizzazione a condizione che la

stessa sia svolta in forma non organizzata e professionale e sia pertanto di natura occasionale e non abituale.

2) Insussistenza dello svolgimento di attività professionale non consentita.

L'appellante ritiene erronea la sentenza laddove ha qualificato come professionale l'attività di cui ai richiamati incarichi, qualificabili, a tutti gli effetti, come consulenze scientifiche non riconducibili ad una attività di progettazione o di direzione lavori. Ha evidenziato che si è trattato di attività volte, nello specifico, in un caso a supportare le scelte progettuali ed esecutive dei professionisti che hanno sottoscritto i progetti (prima consulenza); in altro all'assistenza tecnico-scientifico per il restauro architettonico (seconda consulenza); in altro ancora alla predisposizione di una relazione storico-illustrativa in occasione dell'intervento di restauro (terza consulenza) ed infine in relazione al quarto incarico, "*di minimale consulenza*". 3) Insussistenza del dolo o della colpa grave, Ha affermato che la docente è da considerarsi in buona fede poichè la legge n. 240/ 2010 consente il libero svolgimento delle consulenze .

In relazione all'appello della Procura ha contestato il doloso occultamento , non sussistendo nel caso di specie in capo alla docente alcun obbligo informativo di comunicazione trattandosi, come già detto, di espletamento di

liberamente consentita.

Ha quindi concluso chiedendo l'accoglimento dell'appello incidentale con vittoria delle spese e competenze del doppio grado del giudizio; in subordine ha richiesto il rigetto dell'appello della Procura regionale con conferma della sentenza impugnata, con compensazione delle spese del grado di appello.

3. Con successiva memoria, ritualmente depositata, ha ribadito e specificato le posizioni già espresse nell'atto di appello ed ha richiamato una recente decisione della Sezione giurisdizionale della Sezione Abruzzo, su fatti ritenuti sovrapponibili a quelli di causa.

4. Con articolate conclusioni la Procura Generale ha affermato l'infondatezza dell'appello incidentale confutando puntualmente tutti i motivi di gravame. Ha, quindi, richiamato quanto dedotto nell'appello principale della Procura regionale evidenziando la fondatezza del gravame. Ha pertanto concluso chiedendo il rigetto dell'appello di Tosone Alessandra con condanna dell'appellata alle spese di giudizio e l'accoglimento dell'appello principale con conseguente riforma in parte qua dell'appellata decisione.

5. All'udienza dell'3.3.2021, il rappresentante della Procura Generale, V.P.G. Sabrina D'Alesio ha richiamato le posizioni e conclusioni già espresse negli atti di causa. Gli avv.ti Francesco Camerini e Pierluigi Tosone hanno

ribadito che tutti gli incarichi svolti dalla Tosone sono consistiti in consulenze scientifiche conclusesi , in alcuni casi ( Palazzo Zuzi), con pubblicazioni scientifiche e non assoggettabili al regime autorizzatorio di cui alla legge 240/2010 . Hanno richiamato, quindi, le conclusioni rassegnate negli scritti di giudizio. La causa è stata trattenuta per la decisione.

## DIRITTO

1. Preliminare alla decisione dei due gravami è la corretta delimitazione del perimetro normativo di riferimento di cui le parti hanno fornito diverso apprezzamento.

Come in analoghe fattispecie ribadito da questo giudice di Appello, lo status di dipendente pubblico è contraddistinto da uno specifico divieto di svolgere incarichi retribuiti che non siano conferiti o preventivamente autorizzati dall'amministrazione di appartenenza. L'assenza dell'autorizzazione, ai sensi dell'art. 53, comma 7, d.leg.vo 165/2001 determina l'obbligo di versamento, a cura dell'erogante o, in difetto, del percettore, nel conto delle entrate del bilancio dell'amministrazione di appartenenza del compenso percepito dal dipendente inosservante le regole appositamente dettate .

Il dPR 11 luglio 1980 n. 382, legislazione speciale sul riordino della docenza universitaria, nel disciplinare l'impegno dei professori ordinari a tempo pieno e a tempo definito, stabiliva

un regime di incompatibilità assoluta sulla base della categoria di appartenenza (professori ordinari, straordinari, associati, - art. 11 - e ricercatori universitari - art. 34 - e al regime di tempo scelto).

La legge 30 dicembre 2010 n. 240 , recante norme in materia di organizzazione delle università, di personale accademico e reclutamento, nonché delega al Governo per incentivare la qualità ed funzionamento del sistema universitario , nel ribadire la distinzione tra regime di impegno a tempo pieno e a tempo definito, all ' art . 6, comma 10, prima parte , ha disciplinato le attività liberalizzate , anche con retribuzione, che possono essere svolte da professori e ricercatori in regime di tempo pieno.

Ai fini di causa, è , dunque, opportuno verificare se, diversamente da quanto sostenuto dalla Procura erariale e condiviso dal giudice di primo grado, gli incarichi svolti dalla Tosone possano o meno rientrare nell'alveo della disposizione recata dal suddetto art. 6, comma 10, prima parte ai sensi del quale ai professori ed ai ricercatori a tempo pieno, fatto salvo il rispetto dei rispettivi impegni didattici/accademici, è consentito liberamente, ossia in assenza di necessaria previa autorizzazione, di svolgere anche con retribuzione, attività di valutazione , lezioni e seminari di carattere occasionale, attività di collaborazione scientifica e di consulenza , attività di comunicazione e



divulgazione scientifica e culturale, nonché attività pubblicistiche ed editoriali.

A tal riguardo, ricorda il Collegio che l'incertezza interpretativa e la difformità applicativa della normativa in tema di conflitti d'interesse e situazioni d'incompatibilità nel comparto universitario, hanno reso necessario un atto d'indirizzo del MIUR (n. 39 del 14 maggio 2018) ed una risposta (in data 18 giugno 2019) per fornire un'interpretazione uniforme a livello regolamentare universitario sulla disciplina delle attività libere-professionali liberamente esercitabili o che necessitano di autorizzazione, secondo quanto previsto dalla citata legge n. 240/2010 .

In particolare, nel precitato Atto di indirizzo, sono individuati i presupposti necessari affinché la consulenza prestata dal docente a tempo pieno rientri nella nozione di cui all'art. 6, comma 10, della legge n. 240 del 2010 : prestazione resa a titolo personale, non in forma organizzata, e a carattere non professionale, di natura occasionale e dunque non abituale ma saltuaria; prestazione di un'opera di natura intellettuale, non caratterizzata dal compimento di attività tipicamente riconducibili alle figure professionali di riferimento; prestazione resa in qualità di esperto della materia; attività del docente tesa a fornire a terzi soluzioni, consigli e pareri nel ruolo di esperto su materie di propria conoscenza e competenza .

Ciò premesso, diversamente da quanto affermato dal giudice di primo grado, dall'esame dell'oggetto degli incarichi e dal complesso delle risultanze versate in atti dalle parti, risulta che le attività oggetto di causa possono essere configurate quali consulenze scientifiche ed in quanto tali svincolate dal regime autorizzatorio.

A tale conclusione giunge il Collegio sulla base delle seguenti riflessioni .

Dalla lettura dell'oggetto del primo incarico ( attività espletata a favore del Consorzio "Palazzo Zuzi" ) emerge che (art. "2 atto integrativo al contratto di per affidamento incarico di consulenza del 20.7.2011 ) " *i Committenti affidano al consulente, - che nell'art. 4 è espressamente qualificata Consulente scientifico " - che accetta, le prestazioni di consulenza scientifica nelle diverse fasi di redazione del progetto architettonico e nella fase di esecuzione dei lavori con particolare riferimento all'individuazione e valutazione delle tipologie di intervento, da eseguirsi sulle parti murarie, dei materiali utilizzabili nelle varie fasi di recupero, nonché dei criteri per il ripristino delle singole parti dell'opera . L'incarico medesimo consiste quindi nella consulenza all'attività di elaborazione progettuale , di relazione e documentazione tecnico-scientifica utile alla redazione della documentazione di progetto ..."*

L'attività è stata svolta, dunque, dalla Prof.ssa Tosone, nella

sua qualità di esperta dello studio delle tecniche costruttive, in un determinato arco temporale , ancorchè ancorata ad una più ampia consulenza perdurante nel tempo ed affidata ad un pool di professionisti aventi ruoli distinti . Come , peraltro, evidenziato dalla difesa di parte, i risultati scientifici dell' attività svolta hanno , poi, costituito oggetto di una pubblicazione curata dall'Ateneo.

Quanto alla consulenza sulla ex Chiesa Santo Spirito dell'Aquila dalla lettura della relazione predisposta dal Nucleo di Polizia Tributaria dell'Aquila del 25.9.2017 si evince che l'incarico consisteva in un'attività finalizzata ad una preliminare ricostruzione della storia dell'edificio;nella descrizione dello stato di conservazione anche in conseguenza dei danni subiti post sisma 2009; nella descrizione dei possibili obiettivi da raggiungere con il progetto da realizzare al fine della riparazione e miglioramento sismico dell'edificio.

Quanto all'incarico "Villino Alba" , dalla relazione predisposta dal Nucleo di Polizia Tributaria dell'Aquila del 25.9.2017 emerge che l'incarico consisteva in un'attività finalizzata alla redazione di una "consulenza tecnica relativa allo stato di conservazione del Villino Alba oggetto di riparazioni post sisma 2009".

Quanto, infine, alla consulenza scientifica relativa ai lavori di riparazione e miglioramento sismico dell'edificio Palazzo

Palitti, dalla relazione predisposta dal Nucleo di Polizia Tributaria dell'Aquila del 25.9.2017 si evince che l'incarico era stato attribuito alla prof.ssa Tosone in virtù del vincolo monumentale apposto dal competente Ministero ( MIBACT) che imponeva l'affidamento degli aspetti legati al restauro architettonico ad un esperto professionista. Nel progetto di riparazione e miglioramento sismico del citato edificio la prof.ssa Tosone veniva indicata quale incaricata all'assistenza tecnica-scientifica per il restauro architettonico.

Alla luce di quanto sopra , ritiene il Collegio che alle su indicate consulenze possa essere riconosciuto il carattere dell' occasionalità per non essere le stesse state svolte in modo abituale, sistematico e continuativo. Considerate le modalità di svolgimento , non appare, ragionevolmente, che esse possano essere ricondotte ad attività professionale in senso stretto potendosi, invece, le stesse ricondursi ad attività svolte al fine di fornire a terzi soluzioni e pareri espressi dalla prof.ssa Tosone nella sua veste di esperta in materie di propria conoscenza e competenza . Le anzidette considerazioni conducono a ritenere gli incarichi all'esame assimilabili a prestazioni liberamente esercitabili (in senso conforme Corte dei conti, Sezione III giurisdizionale centrale, n. 197 del 2019). Conseguentemente, le somme per le quali la Procura regionale ha richiesto condanna risultavano essere , in realtà, legittimamente percepibili in quanto non soggette

a regime autorizzatorio. Infondato, dunque, l'unico motivo dell'appello principale volto a contestare la sussistenza dell'occultamento doloso del danno (negata dalla sentenza di primo grado) ed ancorato alla asserita violazione dell'obbligo di richiesta di autorizzazione non assolto dalla prof.ssa Tasone.

Alla luce delle considerazioni svolte l'appello principale è rigettato.

3. Passando all'appello incidentale, con i primi due motivi, distinti, ma connessi, l'appellante censura la gravata decisione per l'inquadramento dato alla normativa di riferimento e per aver qualificato come professionale l'attività posta in essere dalla prof.ssa Tosone.

In sintesi, la difesa riconduce gli incarichi oggetto di controversia nell'alveo della consulenza scientifica consentita dalle vigenti disposizioni. Come già evidenziato, l'esame degli atti di giudizio consente di avallare la ricostruzione prospettata dalla difesa di parte: gli incarichi in contestazione, oltre alla connotazione formale che è stata data loro negli atti, attengono all'esercizio di attività che ben potevano essere svolte dalla prof.ssa Tosone. Conseguentemente, anche il terzo motivo di appello è meritevole di accoglimento: non sussiste alcuna antidoverosità della condotta.

Alla luce delle considerazioni svolte, l'appello incidentale è accolto e per l'effetto, in riforma della appellata decisione, la

prof.ssa Tosone è assolta da ogni addebito. Le spese di difesa del doppio grado di giudizio sono forfetariamente liquidate in euro 2.000.

P.Q.M.

La Corte dei conti, Sezione Terza Giurisdizionale Centrale d'Appello, definitivamente pronunciando, ogni contraria istanza, eccezione e deduzione respinta, rigetta l'appello principale; accoglie l'appello incidentale e, in riforma dell'appellata decisione, assolve Alessandra Tosone da ogni addebito. Le spese di difesa del doppio grado di giudizio sono forfetariamente liquidate in euro 2.000.

Così deciso in Roma, nella Camera di Consiglio del 3.3.2021.

L'Estensore

Il Presidente

F.to Patrizia Ferrari

F.to Cristina Zuccheretti

Depositato in Segreteria 07 aprile 2021

Il Funzionario Amministrativo

F.to Gerarda Calabrese