



SENTENZA - 155/2024

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE TERZA GIURISDIZIONALE CENTRALE D'APPELLO

composta dai magistrati:

Tammaro MAIELLO Presidente

Quirino LORELLI Consigliere

Giovanni COMITE Consigliere

Giuseppina MIGNEMI Consigliere relatore

Maira Rita MICCI Consigliere

pronuncia la seguente

SENTENZA

nel giudizio di appello iscritto al n. **59078** del registro di segreteria,

avverso

la sentenza della Corte dei conti - Sezione giurisdizionale per il Trentino - Alto

Adige/Südtirol - Sede di Trento, n. 37 del 18 agosto 2020;

promosso da:

Giuseppe SCAGLIONE, c.f.: SCGGPP55E18A053J, nato il 18 maggio 1955

ad ACRI (CS) ed ivi residente, alla Via Beato Giovanni XXIII, n. 48,

rappresentato e difeso dall'Avv. Monica Baggia, c.f.:

BGGMNC63D60L378B;

contro

- **PROCURA REGIONALE della Corte dei conti presso Sezione**

giurisdizionale per il Trentino – Alto Adige/Südtirol - Sede di

	Trento,	
	- PROCURA GENERALE della Corte dei conti;	
	VISTO l’atto d’appello;	
	VISTI gli altri atti e documenti di causa;	
	UDITI , all’udienza del 15 maggio 2024, svolta con l’assistenza del segretario	
	Dott.ssa Alessia Spirito, il relatore, Cons. Giuseppina Mignemi; l’Avv.	
	Monica Baggia, per l’appellante Giuseppe Scaglione; il V.P.G. Cons. Adelisa	
	Corsetti, per la Procura generale;	
	FATTO	
	1. La Procura regionale presso Sezione giurisdizionale per il Trentino -	
	Alto Adige/Südtirol - Sede di Trento citava in giudizio Scaglione Giuseppe -	
	all’epoca dei fatti, professore associato di architettura presso il Dipartimento	
	di Ingegneria Civile Ambientale e Meccanica dell’Università degli Studi di	
	Trento, in regime di tempo pieno dall’1.1.2012 al 30.9.2018 - per il danno	
	asseritamente causato, a titolo almeno gravemente colposo, al predetto	
	Ateneo, per lo svolgimento di attività <i>extra</i> -istituzionali non autorizzate e,	
	comunque, non autorizzabili, quantificato in complessivi euro 302.366,34, di	
	cui:	
	- euro 294.866,34, per emolumenti stipendiali corrisposti	
	dall’Università al docente e asseritamente non spettanti, in ragione del	
	concomitante svolgimento di attività <i>extra</i> -istituzionale di natura	
	imprenditoriale, quale amministratore di fatto delle società Laboratorio	
	Internazionale Editoriale di Scaglione & c. s.r.l. (LIST) e GreenTrenDesign	
	Factory s.r.l., assolutamente incompatibile con la qualità di professore	
	associato a tempo pieno;	
	2	

	-	euro 7.500,00, per il mancato riversamento di compensi corrisposti al
		docente per l'attività libero-professionale (citazione, pag. 37) relativa alla
		progettazione di uno spazio commerciale svolta per la Cantiere Galli Design
		s.r.l.; attività non autorizzata, né comunicata all'Ateneo, in violazione dell'art.
		53, commi 7 e 7-bis, del d.lgs. n. 165 del 2001 e dell'art. 6, c. 9, della l. n. 240
		del 2010.
	2.	La Sezione territoriale, ritenuto sussistente l'occultamento doloso del
		danno, respingeva l'eccezione di prescrizione.
		Nel merito, poi, ricostruito il quadro normativo di riferimento, con riguardo
		alla prima posta di danno, riteneva che l'attività <i>extra</i> -istituzionale esercitata
		da Scaglione fosse di natura imprenditoriale, avendo, il docente, operato quale
		amministratore di fatto delle ridette società.
		Peraltro, non potendo escludere, in mancanza di prova contraria, che
		l'Università trentina avesse comunque tratto utilità dalle prestazioni lavorative
		rese dal docente, accoglieva solo parzialmente la domanda della Procura,
		rideterminando l'importo risarcitorio dovuto all'Università di Trento, sulla
		base del parametro normativo di cui all'art. 36, comma 6, del d.P.R. n. 382 del
		1980, secondo cui la misura del trattamento economico spettante ai docenti
		universitari che abbiano optato per il regime di "tempo pieno" è maggiorata
		del 40 per cento.
		Conseguentemente, condannava Scaglione, a titolo di dolo, al pagamento del
		risarcimento per la prima posta di danno, quantificato, in via equitativa, ai
		sensi dell'art. 1226 c.c., in euro 117.946,53 (oltre interessi e rivalutazione),
		corrispondente al 40 per cento degli emolumenti percepiti dal docente nel
		periodo 1.1.2012 - 31.5.2017, durante il quale aveva svolto attività
		3

		assolutamente incompatibile con quella accademica.	
		In ordine alla seconda voce di danno, la Sezione territoriale osservava che	
		l’attività svolta da Scaglione in favore della società Cantiere Galli Design s.r.l.	
		di Roma, dall’aprile 2015 al novembre 2016, avendo natura progettuale e	
		accessoria, necessitasse quantomeno di autorizzazione, che, tuttavia, non	
		risultava richiesta, né ottenuta.	
		Riteneva, pertanto, dolosamente violato l’obbligo di cui all’art. 53, commi 7 e	
		7-bis, del d.lgs. n. 165 del 2001 e condannava il convenuto al riversamento	
		del compenso erogato per le prestazioni svolte, pari ad euro 7.500,00 al lordo,	
		oltre interessi e rivalutazione.	
		3. Avverso la predetta sentenza, con atto notificato e depositato in data	
		22.7.2021, proponeva appello Giuseppe Scaglione, che, con il primo motivo,	
		titolato “ CONTRO IL CAPO DELLA SENTENZA CHE RICONOSCE LO	
		SVOLGIMENTO DI ATTIVITÀ IMPRENDITORIALE IN CAPO AL PROF.	
		SCAGLIONE ”, censurava la pronuncia del giudice di prime cure per avere	
		ritenuto che il docente avesse operato quale amministratore di fatto delle	
		società LIST s.r.l. e GreenTrenDesign Factory s.r.l. e non si fosse limitato a	
		collaborare solo nella qualità di direttore editoriale (attività autorizzata	
		dall’Università nel 2011), per l’una, e di <i>tutor</i> , per l’altra.	
		Con riguardo alla LIST s.r.l., Scaglione, infatti, si sarebbe occupato solamente	
		di scelte editoriali, linee culturali, <i>design</i> grafico, e mai di gestione.	
		Con riguardo alla GreenTrenDesign Factory s.r.l., il professore avrebbe solo	
		aiutato giovani laureate ad entrare correttamente nel mondo del lavoro,	
		offrendo supporto scientifico e di orientamento nel mercato.	
		Dopo aver coadiuvato le giovani professioniste a costituire la società e	
		4	

	orientare correttamente il <i>business plan</i> da presentare a Trentino Sviluppo	
	s.p.a., si sarebbe limitato a svolgere attività di tutoraggio, liberamente	
	consentita e non soggetta all’obbligo di comunicazione, senza mai percepire	
	alcun compenso, fatta eccezione per " <i>Seed Money</i> ", previsto proprio per il	
	<i>tutor</i> aziendale, e un rimborso spese di euro 1.220,00 per aver contribuito,	
	come <i>tutor</i> scientifico, alla redazione dei contenuti di una serie di seminari e	
	<i>workshop</i> .	
	In definitiva, quindi, Scaglione non avrebbe mai svolto attività commerciale,	
	incompatibile con il ruolo di docente universitario a tempo pieno, avendo	
	svolto solo attività di collaborazione scientifica e consulenza, ammessa dalla	
	normativa di riferimento e senza mai percepire compensi o utili.	
	Con il secondo motivo, titolato “ CONTRO IL CAPO DELLA SENTENZA CHE HA	
	RITENUTO SUSSISTENTE LO SVOLGIMENTO DI ATTIVITÀ LIBERO	
	PROFESSIONALE E CONSEGUENTE DANNO PER MANCATO RIVERSAMENTO DI	
	QUANTO PERCEPITO ”, l’appellante censurava la sentenza impugnata per avere	
	ritenuto che l’attività prestata in favore della società Cantiere Galli Design	
	s.r.l. avesse natura libero-professionale, invece che consulenziale, come tale,	
	liberamente esercitabile.	
	Con il terzo motivo, titolato “ CONTRO IL CAPO DELLA SENTENZA CHE HA	
	RITENUTO SUSSISTENTE IL DANNO IN CAPO ALL’UNIVERSITÀ DI	
	PROVENIENZA ”, l’appellante lamentava l’assenza della prova concreta del	
	pregiudizio subito dall’amministrazione di appartenenza, anche in	
	considerazione degli elementi prodotti, che avrebbero documentato il livello	
	qualitativo e quantitativo dell’attività istituzionale svolta.	
	Con il quarto motivo, titolato “ CONTRO IL CAPO DELLA SENTENZA CHE HA	
	5	

	RITENUTO SUSSISTENTE L'ELEMENTO PSICOLOGICO DEL DOLO ED ESCLUSO	
	IL DECORSO DEL TERMINE DI PRESCRIZIONE ", l'appellante evidenziava	
	l'assenza di riscontro probatorio, in relazione alla connotazione dolosa della	
	condotta, considerato che Scaglione aveva chiesto ed ottenuto dal Rettore	
	dell'Università di Trento l'autorizzazione a ricoprire il ruolo di direttore	
	editoriale di LIST s.r.l.	
	Detta attività, inoltre, sarebbe stata nota all'Università, considerato che era	
	inserita nel <i>curriculum</i> presentato all'Ateneo per la richiesta di idoneità a	
	professore ordinario; era stata valorizzata nei pareri della Commissione che	
	aveva rilasciato al professor Scaglione l'abilitazione per il passaggio a docente	
	di prima fascia; era inserita nella scheda personale, pubblicata sul sito del	
	MIUR.	
	Il dolo sarebbe da escludere anche in ragione del contesto normativo	
	farraginoso e contraddittorio, per chiarire il quale si era reso necessario un	
	intervento interpretativo del MIUR.	
	Non sarebbe, pertanto, neppure configurabile l'occultamento doloso del	
	danno, con la conseguenza che dovrebbe ritenersi prescritta la domanda di	
	restituzione degli emolumenti percepiti prima del gennaio 2014, cioè oltre	
	cinque anni prima della notifica dell'invito a dedurre, intervenuta in data 24	
	gennaio 2019.	
	Rassegnava, quindi, l'appellante, le seguenti conclusioni: " <i>CHIEDE che</i>	
	<i>questa Corte, Sezione Centrale, voglia, in via principale, riformare la</i>	
	<i>sentenza impugnata e rigettare integralmente la domanda di condanna per</i>	
	<i>assenza di danno in capo all'Università degli Studi di Trento, nonché per</i>	
	<i>assenza dell'elemento soggettivo sia del dolo che della colpa grave</i>	
	6	

	<i>dell'imputato.</i>	
	<i>In subordine, esclusa l'ipotesi di cui all'art. 1 comma 2 ultima parte, L.</i>	
	<i>20/1994, voglia dichiarare prescritta la domanda risarcitoria relativamente</i>	
	<i>agli emolumenti percepiti anteriormente al 24 gennaio 2014 e, alla luce</i>	
	<i>dell'impegno oggettivamente profuso dal professor Scaglione per l'Università</i>	
	<i>di appartenenza e della sua situazione familiare, voglia ulteriormente ridurre</i>	
	<i>l'importo richiesto a titolo di risarcimento.</i>	
	<i>In ogni caso con rifusione di spese legali e di giudizio di I e II grado della</i>	
	<i>sentenza impugnata n. 37/2020.”.</i>	
	4. La Procura generale rassegnava le proprie conclusioni, evidenziando,	
	con riguardo al primo e al terzo motivo di appello, come il giudice territoriale	
	avesse correttamente ritenuto che l'attività svolta da Scaglione per le due	
	società fosse riconducibile a quella di amministratore di fatto e, pertanto, si	
	trattasse di attività imprenditoriale, esercitata in violazione del dovere di	
	esclusività, rideterminando il danno, in via equitativa, nel 40 per cento della	
	retribuzione in godimento, pari al corrispettivo dell'esclusività della	
	prestazione lavorativa, considerato che il danno non poteva essere determinato	
	nel suo preciso ammontare.	
	Con riguardo al terzo motivo d'appello, la Procura evidenziava l'irrilevanza	
	del fatto che l'attività non fosse stata portata a termine, non incidendo, tale	
	evenienza, sull'obbligo di riversamento, di cui all'art. 53, commi 7 e 7-bis, del	
	d.lgs. n. 165 del 2001.	
	Con riguardo al quarto motivo, la Procura generale riteneva pure immune da	
	censure la statuizione del giudice di prime cure in ordine alla sussistenza del	
	dolo e dell'occultamento doloso del danno, anche con riguardo agli effetti sul	
	7	

	termine prescrizione.	
	Concludeva per il rigetto dell'appello, con condanna dell'appellante al	
	pagamento delle spese del grado di giudizio.	
	5. Con memoria del 24 aprile 2024, l'appellante rappresentava come le	
	modifiche introdotte dal d.l. n. 44 del 22.4.2023 avrebbero fissato criteri	
	valutativi utili anche per lo scrutinio dei fatti pregressi.	
	In particolare, la qualificazione giuridica delle attività <i>extra</i> -istituzionali del	
	docente dovrebbe tenere conto della definizione di “ <i>consulenza</i> ” introdotta	
	dalla nuova disciplina, per distinguerla dall'attività libero-professionale, che	
	rimane vietata.	
	Secondo l'appellante, i criteri dell'assenza del vincolo di subordinazione e	
	della mancanza di un'organizzazione di mezzi e persone, oltre al contenuto	
	scientifico dell'attività svolta, assurgerebbero, ora, ad imprescindibili	
	elementi costitutivi dell'illecito erariale, necessitanti di prova rigorosa.	
	Sulla base di tali principi, dovrebbe essere escluso, in capo al convenuto,	
	l'obbligo di riversamento del compenso percepito dalla società Cantiere Galli	
	s.r.l., vista l'ammissibilità dell'attività prestata, riconducibile nel novero delle	
	consulenze.	
	Evidenziava il consolidamento della giurisprudenza di questa Corte (Sez.	
	App. Sicilia, sent. n. 38 del 2024, che richiama Sez. III App., sent. n. 172 del	
	2023), in ordine alla necessità di prova, nel caso di violazione dell'obbligo di	
	esclusiva, della minore resa del servizio e dell'eventuale abbassamento	
	quantitativo e qualitativo delle prestazioni.	
	Ove, nel caso, sarebbero del tutto indimostrate significative carenze	
	nell'attività accademica svolta da Scaglione presso l'Università di Trento, e,	
	8	

	pertanto, non risulterebbe affatto comprovato il danno, sia pure parametrato	
	alla maggiorazione retributiva prevista per il tempo pieno.	
	Insisteva per l’incidenza delle difficoltà interpretative della normativa sulla	
	connotazione soggettiva delle condotte, concludendo per l’accoglimento	
	dell’appello.	
	6. All’udienza del 15 maggio 2024, le parti ribadivano le considerazioni	
	e le conclusioni rassegnate in atti e la causa veniva posta in decisione.	
	DIRITTO	
	1. Lo specifico esame dei motivi di appello non può prescindere dalla	
	prioritaria ricostruzione sistematica del quadro normativo di riferimento,	
	valevole per entrambe le poste di danno.	
	L’art. 60 del d.P.R. n. 3 del 1957, recante il “ <i>Testo unico delle disposizioni</i>	
	<i>concernenti lo statuto degli impiegati civili dello Stato</i> ”, tuttora vigente,	
	dispone che “ <i>L’impiegato non può esercitare il commercio l’industria, né</i>	
	<i>alcuna professione o assumere impieghi alle dipendenze di privati o accettare</i>	
	<i>cariche in società costituite a fine di lucro, tranne che si tratti di cariche in</i>	
	<i>società o enti per le quali la nomina è riservata allo stato e sia all’uopo</i>	
	<i>intervenuta l’autorizzazione del ministro competente.”.</i>	
	Con particolare riferimento ai professori universitari, il successivo d.P.R. n.	
	382 del 1980, recante “ <i>Riordinamento della docenza universitaria, relativa</i>	
	<i>fascia di formazione nonché sperimentazione organizzativa e didattica</i> ”,	
	all’art. 11, per quanto qui di rilievo, dispone che “ <i>L’impegno dei professori</i>	
	<i>ordinari è a tempo pieno o a tempo definito. Ciascun professore può optare</i>	
	<i>tra il regime a tempo pieno e il regime a tempo definito. (...)</i>	
	<i>Il regime a tempo pieno:</i>	
	9	

	<i>a) è incompatibile con lo svolgimento di qualsiasi attività professionale</i>	
	<i>e di consulenza esterna e con l'assunzione di qualsiasi incarico</i>	
	<i>retribuito e con l'esercizio del commercio e dell'industria; sono fatte</i>	
	<i>salve le perizie giudiziarie e la partecipazione ad organi di consulenza</i>	
	<i>tecnico-scientifica dello Stato, degli enti pubblici territoriali e degli</i>	
	<i>enti di ricerca, nonché le attività, comunque svolte, per conto di</i>	
	<i>amministrazioni dello Stato, enti pubblici e organismi a prevalente</i>	
	<i>partecipazione statale purché prestate in quanto esperti nel proprio</i>	
	<i>campo disciplinare e compatibilmente con l'assolvimento dei propri</i>	
	<i>compiti istituzionali;</i>	
	<i>b) è compatibile con lo svolgimento di attività scientifiche e</i>	
	<i>pubblicistiche, espletate al di fuori dei compiti istituzionali, nonché</i>	
	<i>con lo svolgimento di attività didattiche, comprese quelle di</i>	
	<i>partecipazione a corsi di aggiornamento professionale, d'istruzione</i>	
	<i>permanente e ricorrente svolte in concorso con enti pubblici, purché</i>	
	<i>tali attività non corrispondano ad alcun esercizio professionale.”.</i>	
	La ratio del divieto in esame va rinvenuta nel principio costituzionale di cui	
	all'art. 98 Cost., secondo cui “I pubblici impiegati sono al servizio esclusivo	
	della Nazione”, che prevede un vincolo di esclusività della prestazione	
	lavorativa in favore del datore pubblico, essenzialmente finalizzato alla tutela	
	del buon andamento della p.a., che potrebbe essere negativamente inciso,	
	anche in termini di conflitto di interessi, dall'espletamento di attività	
	imprenditoriali caratterizzate da un nesso tra lavoro, rischio e profitto.	
	La violazione del divieto genera una situazione di illiceità, atta a	
	compromettere la prosecuzione del rapporto di impiego, tanto che l'art. 63 del	
	10	

	citato d.P.R. n. 3 del 1957 già prevedeva la decadenza dall'ufficio, laddove il	
	dipendente non avesse cessato dalla situazione di incompatibilità, nel termine	
	stabilito con l'atto di diffida dell'amministrazione di appartenenza (Sez. II	
	App., sent. n. 241 del 2023).	
	La decadenza è, altresì, prevista dall'art. 15 del d.P.R. n. 382 del 1980,	
	secondo cui <i>“Il professore ordinario che violi le norme sulle incompatibilità</i>	
	<i>è diffidato dal rettore a cessare dalla situazione di incompatibilità. [...]</i>	
	<i>Decorsi 15 giorni dalla diffida senza che l'incompatibilità sia cessata, il</i>	
	<i>professore decade dall'ufficio.”</i> .	
	L'art. 53, c. 7, del d.lgs. n. 165 del 2001 ha sancito, poi, definitivamente,	
	l'estensione a tutti i dipendenti pubblici del divieto di svolgere incarichi	
	retribuiti, che non siano conferiti o previamente autorizzati	
	dall'amministrazione di appartenenza.	
	L'inosservanza del divieto, ferma restando la responsabilità disciplinare,	
	determina in capo al dipendente l'obbligo della restituzione dei compensi	
	percepiti <i>aliunde</i> .	
	Il d.lgs. n. 165 del 2001, recante <i>“Norme generali sull'ordinamento del lavoro</i>	
	<i>alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche”</i> , infatti, all'art. 53, prevede	
	che, fermo restando la disciplina delle incompatibilità dettata dagli articoli 60	
	e seguenti del d.P.R. n. 3 del 1957, <i>“6. (...) I commi da 7 a 13 del presente</i>	
	<i>articolo si applicano ai dipendenti delle amministrazioni pubbliche di cui</i>	
	<i>all'articolo 1, comma 2, compresi quelli di cui all'articolo 3, con esclusione</i>	
	<i>dei dipendenti con rapporto di lavoro a tempo parziale con prestazione</i>	
	<i>lavorativa non superiore al cinquanta per cento di quella a tempo pieno, dei</i>	
	<i>docenti universitari a tempo definito e delle altre categorie di dipendenti</i>	
	11	

	<i>pubblici ai quali è consentito da disposizioni speciali lo svolgimento di attività</i>	
	<i>libero-professionali. Sono nulli tutti gli atti e provvedimenti comunque</i>	
	<i>denominati, regolamentari e amministrativi, adottati dalle amministrazioni di</i>	
	<i>appartenenza in contrasto con il presente comma. Gli incarichi retribuiti, di</i>	
	<i>cui ai commi seguenti, sono tutti gli incarichi, anche occasionali, non</i>	
	<i>compresi nei compiti e doveri di ufficio, per i quali è previsto, sotto qualsiasi</i>	
	<i>forma, un compenso.</i>	
	<i>Sono esclusi i compensi e le prestazioni derivanti:</i>	
	<i>a) dalla collaborazione a giornali, riviste, enciclopedie e simili;</i>	
	<i>b) dalla utilizzazione economica da parte dell'autore o inventore di opere</i>	
	<i>dell'ingegno e di invenzioni industriali;</i>	
	<i>c) dalla partecipazione a convegni e seminari;</i>	
	<i>d) da incarichi per i quali è corrisposto solo il rimborso delle spese</i>	
	<i>documentate;</i>	
	<i>e) da incarichi per lo svolgimento dei quali il dipendente è posto in posizione</i>	
	<i>di aspettativa, di comando o di fuori ruolo;</i>	
	<i>f) da incarichi conferiti dalle organizzazioni sindacali a dipendenti presso le</i>	
	<i>stesse distaccati o in aspettativa non retribuita;</i>	
	<i>f-bis) da attività di formazione diretta ai dipendenti della pubblica</i>	
	<i>amministrazione nonché di docenza e di ricerca scientifica.</i>	
	<i>7. I dipendenti pubblici non possono svolgere incarichi retribuiti che non</i>	
	<i>siano stati conferiti o previamente autorizzati dall'amministrazione di</i>	
	<i>appartenenza. Ai fini dell'autorizzazione, l'amministrazione verifica</i>	
	<i>l'insussistenza di situazioni, anche potenziali, di conflitto di interessi. Con</i>	
	<i>riferimento ai professori universitari a tempo pieno, gli statuti o i regolamenti</i>	
	12	

degli atenei disciplinano i criteri e le procedure per il rilascio dell'autorizzazione nei casi previsti dal presente decreto. In caso di inosservanza del divieto, salve le più gravi sanzioni e ferma restando la responsabilità disciplinare, il compenso dovuto per le prestazioni eventualmente svolte deve essere versato, a cura dell'erogante o, in difetto, del percettore, nel conto dell'entrata del bilancio dell'amministrazione di appartenenza del dipendente per essere destinato ad incremento del fondo di produttività o di fondi equivalenti.

7-bis. L'omissione del versamento del compenso da parte del dipendente pubblico indebito percettore costituisce ipotesi di responsabilità erariale soggetta alla giurisdizione della Corte dei conti.”.

Con specifico riguardo ai professori universitari, la successiva l. 30.12.2010, n. 240, recante “*Norme in materia di organizzazione delle università, di personale accademico e reclutamento, nonché delega al Governo per incentivare la qualità e l'efficienza del sistema universitario*”, all'art. 6, ha disposto che “*1. Il regime di impegno dei professori e dei ricercatori è a tempo pieno o a tempo definito. (...) 10. I professori e i ricercatori a tempo pieno, fatto salvo il rispetto dei loro obblighi istituzionali, possono svolgere liberamente, anche con retribuzione, attività di valutazione e di referaggio, 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. I professori e i ricercatori a tempo pieno possono altresì svolgere, previa autorizzazione del rettore, funzioni didattiche e di ricerca, nonché compiti istituzionali e gestionali senza vincolo di subordinazione presso enti pubblici e privati senza*

scopo di lucro, purché non si determinino situazioni di conflitto di interesse con l'università di appartenenza, a condizione comunque che l'attività non rappresenti detrimento delle attività didattiche, scientifiche e gestionali loro affidate dall'università di appartenenza. (...)”.

Il d.l. 22.4.2023, n. 44, recante “*Disposizioni urgenti per il rafforzamento della capacità amministrativa delle amministrazioni pubbliche*”, all’art. 9, c. 2-bis, inserito dalla legge di conversione 21.6.2023, n. 74, ha disposto che “*All’articolo 6 della legge 30 dicembre 2010, n. 240, dopo il comma 10 è aggiunto il seguente: «10-bis. I professori e i ricercatori a tempo pieno possono altresì assumere, previa autorizzazione del rettore, incarichi senza vincolo di subordinazione presso enti pubblici o privati anche a scopo di lucro, purché siano svolti in regime di indipendenza, non comportino l’assunzione di poteri esecutivi individuali, non determinino situazioni di conflitto di interesse con l’università di appartenenza e comunque non comportino detrimento per le attività didattiche, scientifiche e gestionali loro affidate dall’università di appartenenza».*”.

Il successivo comma 2-ter, anch’esso inserito dalla legge di conversione n. 74 del 2023, ha, poi, disposto che “*Il primo periodo del comma 10 dell’articolo 6 della legge 30 dicembre 2010, n. 240, con specifico riferimento alle attività di consulenza, si interpreta nel senso che ai professori e ai ricercatori a tempo pieno è consentito lo svolgimento di attività extra-istituzionali realizzate in favore di privati o enti pubblici ovvero per motivi di giustizia, purché prestate senza vincolo di subordinazione e in mancanza di un’organizzazione di mezzi e di persone preordinata al loro svolgimento, fermo restando quanto previsto dall’articolo 23-ter del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con*

modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214.”.

Per quanto si evince dal riportato complesso normativo, quindi, per i professori universitari, la materia delle incompatibilità è regolata, unitamente alle norme di previsione generale, da una serie di norme primarie speciali, che tengono conto della peculiarità dell’attività di docenza universitaria.

Le condotte asseritamente foriere del danno erariale, pertanto, andranno valutate singolarmente, in considerazione del regime giuridico di riferimento, per come pure diacronicamente sviluppatosi.

2. Tanto premesso, con riguardo ai motivi di appello relativi alla prima posta di danno - causato, per quanto affermato dalla Sezione territoriale, dall’attività *extra*-istituzionale di amministratore di fatto di due società e quantificato nel differenziale retributivo tra regime a tempo pieno e regime a tempo definito -, per la decisione, potrà utilmente farsi applicazione del principio della ragione più liquida.

Nel sistema di progressione logica nella decisione delle questioni, prima delineato dall’art. 276 c.p.c., ed attualmente disciplinato dall’analogo art. 101, c. 2, c.g.c., ordinariamente il giudice decide gradatamente le questioni pregiudiziali proposte dalle parti o rilevabili d’ufficio e, quindi, il merito della causa.

Peraltro, la giurisprudenza della Cassazione, condivisa anche da Consiglio di Stato (sent. n. 2022 del 2024; Ad. Plen. n. 5 del 2015) e Corte dei conti (Sez. II App., sent. n. 361 del 2023 e n. 265 del 2023; Sez. III App., sent. n. 406 del 2023), *“ha da tempo ha riconosciuto la natura sostitutiva della ragione più liquida all’ordinaria «scala» delle questioni, considerata anche la pregnanza costituzionale di un siffatto strumento, idoneo a facilitare, e dunque*

	<i>accelerare, la decisione, id est proteggendo il valore costituzionale della</i>	
	<i>ragionevole durata del giusto processo.” (Cass. n. 3269 del 2024).</i>	
	Il principio della “ragione più liquida”, quindi, imponendo un approccio	
	interpretativo che privilegia la verifica delle soluzioni sul piano dell’impatto	
	operativo, piuttosto che su quello della coerenza logico-sistematica, consente	
	di sostituire il profilo dell’evidenza a quello dell’ordine delle questioni da	
	trattare, in una prospettiva maggiormente aderente alle esigenze di economia	
	processuale e di celerità del giudizio, costituzionalizzata dall’art. 111 Cost.,	
	nonché in coerenza con il principio di sinteticità codificato, oramai, nella	
	giustizia contabile, agli artt. 5, 39, lett. d), c.g.c. e 17 delle norme di attuazione	
	del c.g.c.	
	Con la conseguenza che la causa può essere decisa sulla base della questione	
	ritenuta di più agevole soluzione - anche se logicamente subordinata -, senza	
	che sia necessario esaminare previamente le altre (Cass. n. 3269 del 2024; n.	
	26214 del 2022; n. 363 del 2019).	
	Nell’applicazione del principio della ragione più liquida, è stata, peraltro,	
	valorizzata la distinzione tra questioni di rito e questioni di merito (Cass. n.	
	33195 del 2022; 29927 del 2021).	
	Sicché, l’ordine di trattazione delle questioni, mentre lascia libero il giudice	
	di scegliere, tra varie questioni di merito, quella che ritiene “più liquida”, gli	
	impone, per contro, di esaminare, per prime, le questioni pregiudiziali di rito	
	rispetto a quelle di merito.	
	E tra le questioni pregiudiziali di rito, la precedenza è accordata,	
	ordinariamente, alle questioni relative alla giurisdizione ed alla competenza	
	(SS.UU. Cass. n. 29 del 2016).	
	16	

	La giurisprudenza ha chiarito, inoltre, che <i>“la violazione di tale regola</i>	
	<i>costituisce una causa di nullità del procedimento che è, tuttavia, sanata se</i>	
	<i>non venga fatta valere con l’impugnazione o, nel caso in cui la parte che ne</i>	
	<i>risulti svantaggiata sia quella vittoriosa in primo grado ed appellata, con</i>	
	<i>l’appello incidentale”</i> (Cass. n. 3586 del 2023).	
	Le questioni preliminari di merito si modulano, invece, assai diversamente	
	dalle pregiudiziali di rito, sempre avuto riguardo al tema dell’ordine logico-	
	giuridico, nel senso che non sempre soggiacciono a una rigorosa sequenza	
	logica di trattazione e decisione (Cass. S.U. n. 26242 del 2014).	
	Cosicché, l’ordine di trattazione delle questioni preliminari e di merito è	
	rimesso al prudente apprezzamento del giudice, secondo motivate ragioni di	
	logica giuridica, di coerenza e ragionevolezza.	
	Ha, infatti, ribadito la Corte di Cassazione (Cass. n. 4130 del 2024) che il	
	giudice, nell’esaminare le varie questioni prospettategli, dà priorità a quelle	
	che, per loro natura e contenuto, meritano logicamente e giuridicamente	
	precedenza di trattazione; sicché egli è vincolato all’ordine seguito dalle parti,	
	soltanto se esso risponda ad un’imprescindibile esigenza di carattere logico	
	giuridico.	
	L’operatività del principio della ragione più liquida, nel giudizio di appello,	
	è, comunque, soggetta al limite derivante dall’effetto devolutivo del gravame,	
	in virtù del quale la decisione non può esorbitare dal <i>thema decidendum</i>	
	delineato dai motivi di impugnazione; pena la violazione dell’art. 112 c.p.c.	
	(Cass., n. 30507 del 2023).	
	I principi innanzi esposti, con riguardo alla prima voce di danno, consentono	
	di prescindere dal prioritario esame del motivo di appello inerente il rigetto	
	17	

	della eccezione di prescrizione, attesa la evidente mancanza della prova del	
	nocumento, elemento costitutivo, imprescindibile, della responsabilità	
	erariale.	
	Solo per tale posta di danno, peraltro, veniva in rilievo detta eccezione,	
	attenendo, la contestazione, a condotte poste in essere anche in periodi	
	antecedenti i cinque anni precedenti all’invito a dedurre.	
	Nel merito, con riguardo alla sussistenza del danno, la Sezione territoriale ha	
	ritenuto che la maggiorazione del 40 per cento costituisse il <i>“corrispettivo per</i>	
	<i>l’esclusività della prestazione di lavoro, e, nel momento in cui il lavoratore in</i>	
	<i>regime di esclusiva (docente a tempo pieno) svolge attività incompatibile ai</i>	
	<i>sensi di legge, viene ontologicamente meno la corrispettività della prestazione</i>	
	<i>“piena” a carico del datore di lavoro pubblico.</i>	
	<i>Da ciò deriva quindi l’alterazione del sinallagma contrattuale, in quanto una</i>	
	<i>parte della retribuzione è stata erogata senza una corrispondente</i>	
	<i>controprestazione (per l’appunto l’esclusività), con danno per il datore di</i>	
	<i>lavoro pubblico, costituito dalla parte della remunerazione idealmente</i>	
	<i>collegata all’esclusività della prestazione, inutilmente erogata.</i>	
	<i>L’accertata violazione del rapporto di “esclusività”, con compromissione</i>	
	<i>dell’equilibrio sinallagmatico delle prestazioni, che ha reso non del tutto utile</i>	
	<i>la spesa sostenuta in rapporto all’interesse pubblico da soddisfare con il</i>	
	<i>tempo pieno, ha trasformato in un costo, per il bilancio dell’Ente universitario</i>	
	<i>trentino, tutte le uscite di risorse per tale causale ivi iscritte, altrimenti</i>	
	<i>utilizzabili per ulteriori finalità pubbliche (Terza Sezione Centrale Appello, n.</i>	
	<i>7/2020), poiché «le componenti retributive che contribuiscono a costituire il</i>	
	<i>trattamento stipendiale per un rapporto di lavoro dai connotati diversi da</i>	
	18	

	<i>quelli reali, integrano prestazioni oggettivamente indebite e, perciò,</i>	
	<i>configurano danno per l'erario dell'Ente erogante» (Sezione Giurisdizionale</i>	
	<i>Regionale per la Lombardia, sentenze nn. 14/2017 e 11/2020, e</i>	
	<i>giurisprudenza tutta ivi citata). ” (sentenza n. 37 del 2020, pagine 31 e 32).</i>	
	Come già innanzi accennato, l'impiego pubblico è storicamente caratterizzato	
	dal c.d. regime delle incompatibilità, in base al quale, al dipendente pubblico,	
	in costanza di rapporto di lavoro con la pubblica amministrazione, è preclusa	
	la possibilità di svolgere alcune attività; mentre, lo svolgimento di altre è	
	subordinato all'ottenimento della autorizzazione dell'amministrazione di	
	appartenenza.	
	Anche la Cassazione (Cass., sent. n. 28757 del 2019) individua la fonte di tali	
	limitazioni, che permangono anche nel sistema “contrattualizzato” per	
	rimarcare la peculiarità dell'impiego pubblico, nel principio costituzionale di	
	esclusività della prestazione lavorativa a favore del datore pubblico, espressa	
	al comma 1 dell'art. 98 della Costituzione.	
	Il principio - declinato, in origine, nella normativa primaria, con connotazione	
	di maggiore perentorietà -, ha subito, nel tempo, una innegabile mitigazione,	
	avendone, il legislatore, correlato e modulato l'incidenza, pure in relazione	
	alla tipologia di attività istituzionale svolta dal dipendente - dettando, ad	
	esempio, peculiari disposizioni per professori e ricercatori universitari,	
	nonché per i medici -; alla tipologia di rapporto di lavoro - distinguendo tra i	
	limiti imposti al personale a tempo pieno e quelli cui soggiacciono i	
	dipendenti che optino per il tempo parziale o distinguendo tra medici in	
	regime di <i>intra-moenia</i> od <i>extra-moenia</i> -; alla connotazione propria della	
	tipologia di attività <i>extra</i> -istituzionale.	
	19	

	Le modifiche che, nel corso del tempo, sono state apportate al novero delle	
	attività <i>extra</i> -istituzionali assolutamente incompatibili e di quelle	
	autorizzabili costituiscono la prova che il presupposto della ampiezza del	
	divieto - assoluto o relativo - non è un giudizio perentorio, di valore o	
	disvalore, nei confronti delle diverse attività, tutte di per sé lecite, ma è un	
	giudizio prognostico connesso al maggiore o minore grado di probabile	
	incidenza della tipologia di attività <i>extra</i> -istituzionale sulla attività	
	istituzionale, in termini di attitudine a ledere l'interesse al buon andamento	
	della pubblica amministrazione o a generare situazioni di conflitto, anche	
	potenziale, di interessi, atte a pregiudicare l'esercizio imparziale delle	
	funzioni attribuite al dipendente.	
	In tale prospettiva, attualmente, il principio di esclusiva è declinato in un	
	articolato sistema di limitazioni alle attività <i>extra</i> -istituzionali,	
	sostanzialmente graduato per tre diverse situazioni:	
	a) le attività <i>extra</i> -istituzionali esercitabili senza la previa autorizzazione	
	dell'amministrazione di appartenenza, in quanto espressive di basilari libertà	
	costituzionali;	
	b) le attività <i>extra</i> -istituzionali espletabili dal dipendente pubblico, previa	
	autorizzazione della amministrazione di appartenenza, che dovrà, caso per	
	caso, valutare la concreta sussistenza di elementi atti a ledere il buon	
	andamento o a integrare ipotesi di conflitto di interessi;	
	c) le attività <i>extra</i> -istituzionali assolutamente incompatibili, per le quali il	
	legislatore, in via presuntiva, ha operato siffatta valutazione.	
	In buona sostanza, nel caso delle attività liberamente esercitabili, la	
	circostanza che siano espressione di fondamentali libertà costituzionali, nel	

	bilanciamento degli interessi e valori in gioco, ha indotto il legislatore a	
	prescindere da una valutazione, in concreto, della eventuale incidenza	
	negativa sulla prestazione lavorativa, consentendone comunque il libero	
	esercizio.	
	Con riguardo alle attività autorizzabili, è stata rimessa alla amministrazione	
	di appartenenza la valutazione, in concreto, della eventuale lesività dello	
	svolgimento delle attività, che, per natura o modalità di espletamento, non	
	indispensabilmente si pongono in conflitto con il rapporto di pubblico	
	impiego.	
	Mentre, con riguardo alle attività vietate, è stata attuata una sorta di	
	anticipazione della tutela, simile a quella operata, <i>mutatis mutandis</i> per i	
	cosiddetti reati di pericolo, non lasciando alla amministrazione di	
	appartenenza margini di discrezionalità nella valutazione in concreto di	
	situazioni di conflitto, escludendone, in assoluto, per legge, la possibilità di	
	esercizio.	
	In termini diversi, per le attività ritenute autorizzabili, il legislatore,	
	evidentemente reputando meno pervasivo il pericolo di negativa incidenza	
	sulla l'attività di pubblico impiego, ha consentito alla amministrazione di	
	appartenenza una valutazione, caso per caso, in concreto, dell'effetto sulla	
	attività istituzionale, sia in termini di preservazione del buon andamento che	
	di sussistenza di un conflitto di interessi.	
	Invece, per le attività assolutamente incompatibili, ne è stato vietato	
	l'esercizio, a prescindere da qualsivoglia verifica della concreta lesività, in	
	ragione di una valutazione, a priori e in astratto, del rischio di conflittualità	
	con l'attività di pubblico impiego.	
	21	

	Va, peraltro, precisato che la liceità delle attività qualificate come	
	assolutamente incompatibili, unitamente alla valorizzazione della omogeneità	
	delle finalità cui sono protese tutte le graduate limitazioni connesse	
	all’obbligo di esclusiva, non consente di configurare il mero esercizio delle	
	predette attività quale danno in sé, ossia quale danno-evento, ma ne andrà	
	scrutinato l’eventuale effetto dannoso e, quindi, il danno-conseguenza,	
	consistente nella concretizzazione del rischio di lesione del buon andamento	
	o di conflitto di interessi; conseguenze dannose, da cui il divieto normativo -	
	assoluto o relativo - intendeva tutelare l’amministrazione di appartenenza.	
	D’altro canto, l’ipotesi di un danno “ <i>in re ipsa</i> ”, da mera violazione,	
	snaturerebbe la funzione risarcitoria dell’azione, atteso che il risarcimento	
	verrebbe riconosciuto non in conseguenza dell’effettivo accertamento di un	
	nocumento, ma quale effetto latamente sanzionatorio per un comportamento	
	lesivo.	
	In termini diversi, pure le attività annoverate tra quelle assolutamente	
	incompatibili non sono attività di per sé vietate e/o illecite, ma sono attività	
	ordinariamente lecite, con, tuttavia, un più elevato indice di pericolosità di	
	conflitto con le attività istituzionali e di cui, pertanto, ne è vietato lo	
	svolgimento ai dipendenti pubblici.	
	Il danno, pertanto, non può considerarsi insito nello svolgimento dell’attività,	
	che, di per sé, è neutra, ma si concretizza solo nel caso si attualizzino quelle	
	conseguenze perniciose che il divieto mirava ad evitare.	
	Quindi, la circostanza che il legislatore abbia effettuato, <i>ex ante</i> ed in astratto,	
	per alcune attività <i>extra</i> -istituzionali, di per sé lecite, una valutazione di	
	assoluta incompatibilità con l’attività istituzionale, vietandone l’esercizio, se	
	22	

	è certamente indice di una ritenuta maggiore “rischiosità” dell’incidenza	
	negativa sul buon andamento, complessivamente inteso, della	
	amministrazione di appartenenza, non vale, tuttavia, a fondare la presunzione	
	dell’esistenza di un danno per l’amministrazione, ogni qualvolta un’attività	
	vietata venga posta in essere.	
	Sicché, per le attività non autorizzabili, non diversamente che per quelle	
	esercitabili solo previa autorizzazione, se non v’è dubbio che la violazione	
	dell’obbligo di esclusiva - nel suo diverso atteggiarsi di esercizio di attività	
	non consentita o esercizio di attività autorizzabile, ma non autorizzata - possa	
	sempre rilevare sotto il profilo dell’inadempimento contrattuale o	
	sanzionatorio o disciplinare, con tutte le conseguenze del caso, non è	
	altrettanto scontato che determini un danno effettivo e concreto alla	
	amministrazione.	
	La valorizzazione delle finalità cui sono protese le graduate limitazioni	
	connesse all’obbligo di esclusiva non consente, quindi, di concordare con la	
	tesi sostenuta dal giudice di prime cure, secondo la quale lo svolgimento di	
	attività <i>extra</i> -istituzionali non consentite determina, di per sé, la rottura del	
	sinallagma contrattuale, causando, per ciò solo, un danno all’amministrazione	
	di appartenenza.	
	L’alterazione del sinallagma contrattuale, non è, infatti, da valutarsi in	
	astratto.	
	Di rottura del sinallagma contrattuale, potrà parlarsi solo nel caso in cui la	
	prestazione resa in concreto dal dipendente non abbia la connotazione	
	complessiva per la quale era stabilita la remunerazione e, cioè, solo laddove	
	lo svolgimento dell’attività <i>extra</i> -istituzionale abbia compromesso il buon	
	23	

	andamento dell'amministrazione di appartenenza o abbia generato conflitto di interessi.	
	E ciò vale non solo per la retribuzione, ma anche per la maggiorazione di cui all'art. 36, c. 6, del d.P.R. n. 382 del 1980, secondo cui <i>“La misura del trattamento economico previsto dai precedenti commi è maggiorata del 40 per cento a favore dei professori universitari che abbiano optato per il regime di impiego a tempo pieno”</i> , considerato che detta maggiorazione non è connessa solo al rispetto dell'obbligo di esclusiva, ma è, più in generale, collegata al complessivo impegno lavorativo a tempo pieno.	
	Sicché, nel caso di svolgimento di attività <i>extra</i> -istituzionale relativamente o assolutamente incompatibile, detta maggiorazione non potrà ritenersi corrisposta <i>sine titulo</i> , ove, per un verso, non si sia concretizzata alcuna lesione effettiva del buon andamento nell'attività della amministrazione di appartenenza e non si sia realizzato alcun concreto conflitto di interessi e, per altro verso, siano stati adempiuti tutti gli altri obblighi connessi al tempo pieno.	
	Diverso è il caso dell'indennità, avente ben più complessa funzione, prevista per i dirigenti medici, per i quali il regime dell'esclusiva non è connesso meramente al regime di tempo pieno/tempo definito, ma, dall'entrata in vigore del d.lgs. n. 299/1999, è configurato quale scelta remunerata di non avvalersi dell' <i>extra-moenia</i> per l'esercizio della libera professione (Sez. II App., sent. n. 328 del 2023), con la conseguenza che gli emolumenti in esame - assumendo pure funzione di misura “premiale”, volta a incentivare la scelta per il regime intramurario e a migliorare, sul piano quali-quantitativo, l'offerta sanitaria pubblica, oltre che compensare la “rinuncia” a fonti di	
	24	

	reddito aggiuntive - rimarrebbero, almeno in parte, <i>sine titulo</i> e, quindi,	
	dovrebbero essere oggetto di restituzione (Sez. II App, sent. n. 354 del 2023,	
	sent. n. 328 del 2023, sent. 221 del 2022 e sent. 147 del 2020).	
	Per quanto finora argomentato, deve ritenersi che il comprovato svolgimento	
	di attività <i>extra</i> -istituzionali incompatibili non consente, di per sé, di ritenere	
	comprovata pure l'esistenza del danno per l'amministrazione di	
	appartenenza, ma occorrerà verificare che il docente abbia concretamente, nel	
	periodo di riferimento, mancato ai doveri istituzionali o compromesso,	
	comunque, l'interesse dell'Ateneo, tutelato dal diritto di esclusiva.	
	Pure nel caso di esercizio di attività assolutamente incompatibili, quindi, il	
	danno non è configurabile <i>in re ipsa</i> (Sez. App. III, sent. n. 447 del 2023).	
	Anche in tal caso, infatti, vale il principio secondo cui il danno erariale non	
	può farsi derivare, <i>sic et simpliciter</i> , dalla violazione di una norma e	
	tantomeno dalla violazione un obbligo contrattuale, ma occorre verificare se,	
	da detta violazione, sia derivato, in concreto, un nocumento per il pubblico	
	erario.	
	Sicché, per la attribuzione della responsabilità erariale, è necessario accertare	
	se, da quelle condotte individuate in astratto dal legislatore come incompatibili	
	con l'obbligo di esclusiva, sia, in concreto, derivato un danno per	
	l'Amministrazione di appartenenza.	
	Al riguardo, quindi, l'indagine non può arrestarsi alla constatazione della	
	violazione dell'obbligo di esclusività per ritenere integrata la responsabilità	
	amministrativa del dipendente.	
	Secondo un orientamento giurisprudenziale pressoché pacifico (<i>cfr.</i> , <i>ex multis</i> ,	
	Corte conti, Sez. App. II, sent. n. 54 del 2024, sentt. nn. 21, 26 e 385 del 2023;	
	25	

	Sez. III App, sentt. nn. 447 e 473 del 2023), infatti, i vizi della condotta del	
	soggetto sottoposto alla giurisdizione contabile costituiscono un mero sintomo	
	della dannosità per l'erario delle condotte medesime.	
	E, pertanto, sarà onere della Procura provare la sussistenza di tutti gli elementi	
	costitutivi della responsabilità erariale.	
	In particolare, non trattandosi di una responsabilità formale, ma essendo	
	contestato il danno asseritamente derivato dalla violazione del rapporto di	
	“esclusività”, consistente compromissione dell’equilibrio sinallagmatico delle	
	prestazioni, la Procura dovrà dimostrare tutti gli elementi costitutivi della	
	responsabilità erariale, ossia l’effettivo svolgimento di attività incompatibili,	
	nonché l’idoneità delle stesse a rendere ingiustificata la spesa sostenuta in	
	rapporto all’interesse pubblico da soddisfare con il tempo pieno (Sez. III	
	d’App., sent. n. 460 del 2021, sent. n. 473 del 2023), nel periodo in cui è resa	
	l’attività <i>extra</i> -istituzionale.	
	Ebbene, nel caso, non può che constatarsi la assenza di prove relative alla	
	sussistenza del danno conseguente alla condotta attribuita al docente,	
	considerato che non è stato comprovato un pregiudizio al buon andamento	
	dell’attività istituzionale svolta dallo stesso e neppure è stato dedotto un	
	concreto conflitto di interessi.	
	Di contro, la documentazione versata in atti dall’attuale appellante fa	
	protendere per un consono adempimento degli obblighi complessivi connessi	
	al tempo pieno.	
	Con riguardo alla prima posta di danno, deve, quindi, escludersi la	
	responsabilità di Scaglione.	
	3. A diversa conclusione deve giungersi con riguardo alla seconda posta di	
	26	

	danno relativa all'omesso riversamento del compenso di euro 7.500,00,	
	corrisposto al docente per l'attività svolta in favore di Cantiere Galli Design	
	s.r.l., in violazione dell'art. 53, commi 7 e 7-bis, del d.lgs. n. 165 del 2001.	
	Occorre subito precisare che risulta sufficientemente comprovato che l'attività	
	<i>extra</i> -istituzionale in discussione, pure se non condotta a termine, è stata	
	comunque espletata e remunerata.	
	Secondo l'assunto dell'appellante, detta attività rientrerebbe nel novero delle	
	consulenze e, come tale, sarebbe stata liberamente esercitabile.	
	In proposito, come pure ribadito dalla costante giurisprudenza della	
	Cassazione e di questa Corte (si veda, da ultimo Sez. II d'App., sent. n. 241	
	del 2023), va, anzitutto, osservato che l'art. 53, c. 7- <i>bis</i> , del d.lgs. n. 165 del	
	2001, introdotto dall'art. 1, c. 42, lett. d), della l. 6.11.2012, n. 190, non ha	
	portata innovativa, trattandosi di una ipotesi di responsabilità erariale, che il	
	legislatore ha tipizzato nella condotta, annettendo pure valenza sanzionatoria	
	alla predeterminazione legale del danno (<i>ex multis</i> , Cass. SS.UU., ord. n. 4852	
	del 23.2.2021, Cass. SS.UU. ord. n. 6473 del 9.3.2021, Cass. SS.UU., ord. n.	
	8507 del 25.3.2021, Cass. SS.UU. ord. n. 8570 del 26.3.2021, Cass. SS.UU.,	
	ord. n.29557 del 22.10.2021).	
	La novella del 2012, dunque, ha portata meramente ricognitiva di un assetto	
	di competenze giurisdizionali già desumibile dal quadro normativo e	
	giurisprudenziale di riferimento.	
	Va, altresì, precisato che il mancato riversamento è atto perfezionativo di una	
	fattispecie complessa a struttura "bifasica" (Sez. II App., sent. n. 241 del	
	2023), in quanto presuppone, a monte, la violazione del divieto di assumere	
	incarichi e/o di svolgere attività libero-professionale, sanzionata con l'obbligo	
	27	

	di versamento dei compensi relativi alle attività non autorizzate o non	
	autorizzabili nel conto dell'entrata del bilancio dell'amministrazione di	
	appartenenza del dipendente; mentre, a valle, il danno si concretizza e diviene	
	attuale con l'inottemperanza del ridetto obbligo di versamento, sancito	
	dall'art. 53, c. 7.	
	Orbene, il Giudice contabile, ai fini dell'imputazione del danno erariale	
	derivato dall'omesso riversamento, dovrà accertare, <i>incindenter tantum</i> , la	
	ricorrenza di tutti i fatti costitutivi della relativa responsabilità, anche con	
	riguardo alle condotte a monte.	
	La norma, infatti, non prevede alcun automatismo applicativo e, anzi, impone	
	lo scrutinio di tutti gli elementi oggettivi e soggettivi costitutivi della	
	responsabilità amministrativa.	
	Sicché il giudice contabile dovrà effettuare un'adequata ponderazione degli	
	elementi di fatto e di diritto, rilevanti in punto di qualificazione dell'attività	
	<i>extra</i> -istituzionale, nonché di quantificazione del danno.	
	Va, altresì, precisato che il danno da omesso riversamento è configurabile non	
	solo nel caso di esercizio di attività <i>extra</i> -istituzionali autorizzabili e, tuttavia,	
	non autorizzate, ma anche - e a maggior ragione - nel caso di attività	
	assolutamente incompatibili e, quindi, non autorizzabili (Sez. II App., sent. n.	
	290 del 2023).	
	La anzidetta natura bifasica della fattispecie di cui è causa reca, come	
	corollario, la tendenziale mancanza di coincidenza temporale tra la condotta	
	presupposta, di svolgimento dell'attività <i>extra</i> -istituzionale non autorizzata o	
	non autorizzabile, sanzionata con l'obbligo di versamento del compenso e la	
	condotta di omesso versamento del medesimo.	
	28	

	Ebbene, atteso che “L’obbligo rappresenta, a tutta evidenza, una sanzione	
	conseguente alla violazione del divieto di assumere incarichi	
	extraistituzionali” (Sez. riunite, sent. 26/QM/2019), è evidente che la prima	
	condotta, quella a monte, non potrà che essere valutata alla stregua della	
	normativa vigente al momento in cui è stata posta in essere.	
	Ciò anche in quanto, per le sanzioni amministrative cui è riconducibile, come	
	visto, quella di versamento del compenso comminata dall’art. 53, c. 7, è	
	inapplicabile il principio della retroattività della legge più favorevole.	
	Il principio della “lex mitior”, infatti, non ha carattere assoluto, non	
	sussistendo una regola generale di applicazione della legge successiva più	
	favorevole agli autori degli illeciti amministrativi (<i>ex multis</i> , Cass., sent.	
	19030 del 2022; n. 17207 del 2020; ord. n. 29649 del 2019).	
	Pertanto, con riguardo alla prima voce di danno, l’incarico contestato dalla	
	Procura erariale andrà valutato con riguardo alla normativa vigente nel	
	momento in cui l’attività è stata svolta.	
	Nel caso, è pacifico che la contestazione attiene ad una attività <i>extra-</i>	
	istituzionale prestata dall’aprile 2015 e al novembre 2016 e, pertanto, il	
	referimento dovrà essere all’art. 53, c. 6, del d.lgs. n. 165 del 2001, nonché alla	
	l. n. 240 del 2010, così come autenticamente interpretata dall’art. 9, c. 2-ter,	
	del d.l. n. 44 del 2023, convertito nella l. n. 74 del 2023.	
	L’art. 6, c. 10, della l. n. 240 del 2010, per quanto di rilievo in questa sede,	
	con particolare riferimento ai professori universitari a tempo pieno,	
	riformando parzialmente il d.P.R. n. 382 del 1980, ha introdotto un regime di	
	incompatibilità meno stringente, pure rispetto alla norma di carattere generale	
	dettata dall’art. 53 del d.lgs. n. 165 del 2001, prevedendo, per i docenti	
	29	

	universitari in regime di tempo pieno, la possibilità di “ <i>svolgere liberamente,</i>	
	<i>anche con retribuzione, attività di valutazione e di referaggio, lezioni e</i>	
	<i>seminari di carattere occasionale, attività di collaborazione scientifica e di</i>	
	<i>consulenza, attività di divulgazione scientifica e culturale, nonché attività</i>	
	<i>pubblicistiche ed editoriali”</i> , salvo il rispetto dei loro obblighi istituzionali.	
	Il “ <i>Regolamento per l’autorizzazione allo svolgimento di incarichi</i>	
	<i>extraistituzionali del personale docente e ricercatore”</i> dell’Università degli	
	Studi di Trento, emanato con D.R. n. 288 del 29 maggio 2014, vigente	
	all’epoca dei fatti, con riguardo ai professori universitari a tempo pieno,	
	all’art. 5, ribadiva il divieto di esercizio di attività libero-professionale e	
	sanciva pure l’incompatibilità delle attività di lavoro autonomo e	
	parasubordinato di carattere <i>extra</i> -istituzionale prestate in favore di terzi che,	
	considerate singolarmente o cumulativamente, costituivano, in relazione	
	all’impegno richiesto, un centro di interessi prevalente rispetto al ruolo	
	universitario.	
	Ai sensi dell’art. 6, c. 2, l’attività di ricerca scientifica e di consulenza, resa in	
	qualità di esperto riguardante la redazione di pareri, il supporto o l’assistenza	
	qualificata su tematiche specifiche e determinate, poteva essere svolta	
	liberamente, ossia senza richiesta di autorizzazione, nel rispetto dei limiti	
	previsti dall’art. 2, c. 1, lett. d), e 5 del Regolamento e fatto salvo	
	l’adempimento degli obblighi istituzionali, di cui all’art. 6, cc. 2 e 3, della l.	
	n. 240 del 2010.	
	Fermo restando, quindi, per i docenti a tempo pieno, il divieto di attività	
	libero-professionale, occorrerà anzitutto definire il concetto di “consulenza”	
	da ritenersi compatibile.	
	30	

	Al fine di enucleare il concetto di attività consulenziale liberamente	
	esercitabile, elementi di utilità possono trarsi dall’atto di indirizzo del MIUR,	
	prot. 39 del 14 maggio 2018, avente natura evidentemente ricognitiva della	
	normativa primaria di riferimento e che, sebbene di per sé non vincolante,	
	individua condivisibili linee interpretative per la soluzione di casi concreti,	
	delineando i tratti distintivi della consulenza, rispetto all’attività libero-	
	professionale.	
	Secondo tale atto interpretativo, l’attività di consulenza riconducibile al	
	regime di cui all’art. 6, c. 10, deve essere caratterizzata:	
	a) dalla occasionalità e dall’essere prestata in assenza di un’organizzazione di	
	mezzi e persone;	
	b) dal compimento di attività non riconducibili alle figure professionali di	
	riferimento;	
	c) dal fatto di essere resa in qualità di esperto della materia;	
	d) dal fatto di concludersi, di norma, con un parere, una relazione o uno studio	
	(in tal senso, si veda anche T.A.R. Napoli, Sez. II, sent. n. 1243 del 2023).	
	Pertanto, la frequenza e la consistenza degli incarichi di consulenza	
	risulteranno rilevanti, attesa la loro idoneità ad assurgere ad indici sintomatici	
	dello sconfinamento, in concreto, della “consulenza” nell’attività libero-	
	professionale, tuttora assolutamente incompatibile (Sez. II App., sent. n. 186	
	del 2023; Sez. I App., sent. n. 15 del 2023).	
	Per la qualificazione giuridica della ridetta attività <i>extra</i> -istituzionale, svolta	
	successivamente all’entrata in vigore dell’art. 6 della l. n. 240 del 2010, non	
	può, poi, prescindersi dalla considerazione della norma di interpretazione	
	autentica di cui all’art. 9, c. 2-ter, del d.l. n. 44 del 22.4.2023, inserito dalla	
	31	

	legge di conversione 21.6.2023, n. 74.	
	La citata disposizione, ponendosi in linea anche con i principi enucleati dalla	
	giurisprudenza contabile, ha individuato le modalità di esecuzione della mera	
	consulenza, che, per un verso, dovrà distinguersi dal lavoro dipendente e,	
	infatti, l'esclusione del vincolo di subordinazione implica l'impossibilità di	
	prestare l'attività nell'ambito di un rapporto di lavoro dipendente diverso da	
	quello intrattenuto con l'amministrazione di appartenenza con vincolo di	
	esclusiva e, per altro verso, dovrà distinguersi dall'appalto di servizi o anche	
	dall'attività libero-professionale, siccome caratterizzati dalla organizzazione	
	di mezzi e persone, funzionale all'attività resa (Sez. I App., sent. n. 181 del	
	2019).	
	In sintesi, quindi, l'attività consulenziale liberamente esercitabile è connotata	
	ontologicamente dalla tipologia di contenuti e, poi, dalle modalità di	
	esecuzione, nonché da indici sintomatici esterni, quali la frequenza delle	
	attività <i>extra</i> -istituzionali, la presenza di partita IVA, il rapporto tra reddito	
	rinveniente da attività <i>extra</i> -istituzionale e reddito da attività istituzionale;	
	indici sintomatici, che andranno valutati unitamente alle altre caratteristiche	
	della consulenza per confermarne - o, eventualmente, smentirne - la natura.	
	Per quanto condivisibilmente sintetizzato dalla giurisprudenza più recente di	
	questa Corte, quindi, <i>“le deroghe introdotte con la legge Gelmini non possono</i>	
	<i>che essere di stretta interpretazione, proprio in quanto rappresentano</i>	
	<i>“eccezioni” al divieto generale di svolgimento di attività libero professionale</i>	
	<i>da parte del docente universitario, divieto confermato e ribadito nella stessa</i>	
	<i>legge (art. 6, comma 9), e trovano giustificazione «nell'interesse generale di</i>	
	<i>utilizzare le conoscenze tecnico-professionali dei professori esperti nei diversi</i>	
	32	

settori della scienza e della ricerca, con l'evidente conseguenza che non può rientrare nel regime derogatorio qualsiasi attività, ma soltanto quella rispetto alla quale sia funzionale la qualificazione di docente esperto nel proprio campo disciplinare» (Sez. 2^a app. n. 369/2021 cit.).

Pertanto, la locuzione «attività di collaborazione scientifica e di consulenza» deve essere interpretata in chiave restrittiva non essendo consentita qualsiasi attività «consulenza» esterna, bensì soltanto quella di carattere «scientifico», ossia tale da involgere peculiari conoscenze e competenze maturate a un livello di altissima specializzazione nella materia.

È da respingere, quindi, la tesi (...) secondo cui la legge Gelmini avrebbe tacitamente abrogato l'art. 11 del d.P.R. 382/1980, così liberalizzando lo svolgimento indiscriminato di qualsiasi attività consulenziale, mentre deve ribadirsi, al contempo, che quella consentita non è la «consulenza senso ampio» (...), ma, al contrario, quella di «collaborazione scientifica» di cui condivide la natura l'attività di consulenza, infatti, «non va intesa come qualcosa di diverso dalla collaborazione scientifica, di cui conserva la stessa natura e caratteristiche e non può in ogni caso coincidere, confondendosi, con l'attività libero professionale svolta per conto di privati o di enti pubblici» (Sez. 1^a app. sent. n. 80/2017).

Tale attività, infatti, rimane vietata anche all'indomani della legge Gelmini, il cui art. 6, comma 9, («L'esercizio di attività libero professionale è incompatibile con il regime di tempo pieno») non ha fatto altro che ribadire il divieto già sancito dall'art. 11 del d. P.R. n. 382 del 1980.

Diversamente opinando, «se si desse un'interpretazione più estensiva della normativa, un docente a tempo pieno sarebbe libero di fare qualsiasi attività

genericamente definita «di consulenza» retribuita con il pubblico e con il privato, anche in maniera continuativa, il che sarebbe in aperto contrasto con lo spirito dello stesso comma 10 e, in particolare, con il richiamato comma 9» (v. Sez. 1^a app. n. 457/2021).

E' stato ribadito, infatti, che la richiamata riforma Gelmini, nel riconoscere per i professori a tempo pieno la possibilità di esercitare liberamente la collaborazione scientifica e consulenza, tiene fermo il divieto di svolgimento di attività libero-professionale e, al contempo, assoggetta ad autorizzazione le attività di ricerca, o che comportino compiti di coordinamento e gestionali, limitando l'ambito di svolgimento di questi ultimi agli incarichi di enti pubblici e agli enti privati privi di scopo di lucro (cfr., art. 6, commi 9 e 10, legge n.240/2010). Ciò implica, che la consulenza, per essere liberamente esercitabile, da un lato, deve essere svolta in maniera occasionale; deve avere il contenuto di una prestazione di opera intellettuale, non caratterizzata dal compimento di attività tipicamente riconducibili alle figure professionali di riferimento, né può comprendere prestazioni a carattere strumentale o esecutivo (v. Sez. 3^a app. sent. n. 95/2022; Sez. 2^a app. n. 147/2022).

Diversamente opinando (...), il divieto sarebbe facilmente aggirabile, per i professori a tempo pieno, mediante l'indicazione come mere consulenze di incarichi che, invece, hanno natura libero professionale 1^a app. sent. n. 80/2017)." (Sez. II App., sent. n. 172 del 2023; nello stesso senso, anche Sez. I App., sent. n. 15 del 2023; Sez. III App, sent. n. 473 del 2023).

Quindi, la consulenza, per essere liberamente esercitabile, dovrà avere carattere scientifico: il contenuto dovrà, cioè, consistere in una prestazione di opera intellettuale, resa da un esperto nel proprio campo disciplinare; dovrà

	essere svolta in modo non subordinato, ma anche non organizzato e non	
	implicante il compimento di attività tipicamente riconducibili alle figure	
	professionali di riferimento; non dovrà comprendere prestazioni di carattere	
	strumentale o esecutivo; dovrà, di norma, concludersi con un parere, una	
	relazione o uno studio; dovrà essere svolta in modo occasionale, non abituale,	
	né continuativo.	
	Ebbene, per quanto è dato evincere dalla documentazione in atti, l'attività	
	prestata da Scaglione in favore della Cantiere Galli Design s.r.l. non era	
	ontologicamente riconducibile ad una consulenza, siccome innanzi definita,	
	ma, piuttosto, si trattava palesemente di attività libero-professionale,	
	consistendo nella concreta attività di progettazione di spazi interni, tipica	
	attività professionale degli architetti.	
	Il documento datato dicembre 2016, a firma dello stesso Scaglione, intitolato	
	<i>“Prestazioni effettuate dal prof. Arch. G. Pino Scaglione per Cantiere Galli</i>	
	<i>Design dall’aprile 2015 al novembre 2016”</i> , rinvenuto nel corso delle	
	perquisizioni, infatti, a conferma delle testimonianze di Francesco Zancani -	
	amministratore unico della citata società- e di Davide Consolati e Giuseppe	
	Bonanno - collaboratori di Scaglione -, elenca tutta una serie di attività	
	progettuali, strumentali ed esecutive, assolutamente prive di quella	
	connotazione di “scientifica”, indispensabile per ricondurre l’incarico nel	
	novero delle consulenze liberamente ammesse.	
	Per la predetta attività, per la verità neppure autorizzabile, in quanto, come	
	detto riconducibile ad attività libero-professionale assolutamente vietata, non	
	risulta, comunque, che il docente abbia mai chiesto l’autorizzazione.	
	Rientrando nel novero delle attività non consentite ad un docente universitario	
	35	

	a tempo pieno, in ragione del divieto di cui al regime normativo vigente	
	all'epoca in cui l'attività è stata resa, il compenso ottenuto dal docente,	
	quantificato dalla Procura in euro 7.500,00, avrebbe dovuto essere versato, ai	
	sensi dell'art. 53, c. 7, del d.lgs. n. 165 del 2001, <i>“a cura dell'erogante o, in</i>	
	<i>difetto, del percettore, nel conto dell'entrata del bilancio</i>	
	<i>dell'amministrazione di appartenenza del dipendente (...).”</i> .	
	Nel caso, il versamento non è stato effettuato e, pertanto, l'omissione dello	
	stesso, a norma dell'art. 53, c. 7-bis, del citato d. lgs. n. 165/2001, costituisce	
	ipotesi di danno erariale.	
	Sia la condotta relativa allo svolgimento di un incarico incompatibile, che	
	quella relativa all'omesso versamento risultano connotati da dolo, considerato	
	che, all'epoca in cui il docente assunse l'incarico, la normativa in materia di	
	incompatibilità, pure presentando difficoltà interpretative per altri profili, era	
	univoca e chiara nello stabilire il divieto di assumere incarichi libero-	
	professionali <i>extra</i> -istituzionali; sicché, applicando l'ordinaria diligenza, non	
	poteva in alcun modo dubitarsi che l'attività palesemente esulante dal novero	
	delle consulenze, non fosse consentita e, quindi, sussistesse l'obbligo di	
	riversamento del compenso.	
	Correttamente, poi, la Procura ha quantificato il danno da omesso versamento	
	nel lordo del ridetto compenso.	
	Le Sezioni Riunite di questa Corte, in proposito, nella sentenza n.	
	13/2021/QM, con motivazione che il Collegio condivide e che si intende	
	integralmente richiamata ai sensi dell'art. 17, n. 1, delle norme di attuazione	
	del codice di giustizia contabile, hanno affermato il principio secondo cui <i>“In</i>	
	<i>ipotesi di danno erariale conseguente all'omesso versamento dei compensi di</i>	

	<i>cui all’art. 53, comma 7 e seguenti, del d.lgs. n. 165 del 2001 da parte di</i>	
	<i>pubblici dipendenti (o, comunque, di soggetti in rapporto di servizio con la</i>	
	<i>p.a. tenuti ai medesimi obblighi), la quantificazione è da effettuare al lordo</i>	
	<i>delle ritenute fiscali IRPEF operate a titolo d’acconto sugli importi dovuti o</i>	
	<i>delle maggiori somme eventualmente pagate per la medesima causale sul</i>	
	<i>reddito imponibile.”.</i>	
	Pertanto, Scaglione Giuseppe è condannato al pagamento, in favore	
	dell’Università degli Studi di Trento, di euro 7.500,00, oltre rivalutazione	
	monetaria dalla data della percezione del compenso, in quanto coincidente con	
	il momento in cui sorge l’obbligo di riversamento, e sino alla data del deposito	
	della presente sentenza, nonché interessi legali dalla data del deposito della	
	presente sentenza e fino all’effettivo soddisfo.	
	Il Collegio, trattandosi di condotta connotata da dolo, ritiene di non potere	
	accogliere la richiesta di esercizio del potere riduttivo, formulata	
	dall’appellante nelle conclusioni.	
	4. A norma dell’art. 31, c. 3, c.g.c., considerato l’accoglimento solo	
	parziale dell’appello, le spese sono compensate.	
	P.Q.M.	
	LA CORTE DEI CONTI	
	SEZIONE TERZA GIURISDIZIONALE CENTRALE D’APPELLO	
	definitivamente pronunciando, accoglie parzialmente l’appello e, per l’effetto,	
	in riforma della sentenza della Corte dei conti - Sezione giurisdizionale per il	
	Trentino – Alto Adige/Südtirol - Sede di Trento n. 37 del 18 agosto 2020,	
	condanna SCAGLIONE Giuseppe al pagamento, in favore dell’Università	
	degli Studi di Trento, di euro 7.500,00, oltre rivalutazione monetaria dalla data	
	37	

