



SENTENZA - 156/2024

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE TERZA GIURISDIZIONALE CENTRALE D'APPELLO

composta dai magistrati:

Giuseppina MAIO Presidente

Quirino LORELLI Consigliere

Giuseppina MIGNEMI Consigliere relatore

Antonio PALAZZO Consigliere

Marco FRATINI Consigliere

pronuncia la seguente

SENTENZA

nel giudizio di appello in materia di responsabilità, iscritto al n. **58821** del registro di segreteria,

avverso

la sentenza della Corte dei conti - Sezione giurisdizionale regionale per l'Emilia - Romagna n. 78 del 4 marzo 2021;

promosso da:

Pavarani Eugenio, c.f.: PVRGNE49P12G337S, nato a Parma il 12 settembre 1949, rappresentato e difeso dall'Avvocato Massimo Rutigliano, c.f.

RTGMSM58H30H501K; fax 0521/200215; p.e.c.:

massimorutigliano@pec.giuffre.it;

- *Appellante* -

contro

	• Procura regionale presso la Sezione giurisdizionale regionale per l'Emilia-Romagna, in persona del Procuratore regionale <i>pro-tempore</i>;	
	• Procura generale della Corte dei conti, in persona del Procuratore generale <i>pro-tempore</i>;	
	- Appellate-	
	VISTO l'atto d'appello;	
	VISTI gli altri atti e documenti di causa;	
	UDITI, nell'udienza dell'8 maggio 2024, svolta con l'assistenza del segretario Dott.ssa Lucia Pellegrino, il relatore, Cons. Giuseppina Mignemi;	
	l'Avv. Massimo Rutigliano, per l'appellante; il Procuratore Generale Aggiunto, Pres. Andrea Lupi, per la Procura generale;	
	FATTO	
	1. Con la sentenza n. 78, depositata il 4.3.2021, la Corte dei conti - Sezione giurisdizionale regionale per l'Emilia-Romagna condannava Paravani Eugenio al pagamento, in favore dell'Università degli Studi di Parma, della somma di euro 174.520,00, oltre accessori, per il danno causato alla anzidetta Università in conseguenza dello svolgimento di attività <i>extra-istituzionale</i> , incompatibile con il rapporto di lavoro a tempo pieno.	
	2. Con atto depositato l'11.6.2018, la Procura territoriale citava in giudizio il Pavarani - professore universitario a tempo pieno dal 29.10.1987 al 20.10.2000 e, poi, dall'1.10.2002 al 30.4.2010 - per il danno asseritamente causato all'Università degli Studi di Parma, quantificato in complessivi euro 181.141,00, imputato a titolo di dolo o, in subordine, a titolo di colpa grave, derivato dallo svolgimento di attività <i>extra-istituzionale</i> non autorizzata o non	
	2	

	autorizzabile, in violazione degli artt. 53, cc. 7 e 7-bis, del d.lgs. n. 165 del	
	2001, con particolare riferimento ai seguenti incarichi:	
	- attività di consulenza e di docenza, nel periodo 14.10.2005-31.7.2006,	
	per “CE.SVI.P SOCIETÀ COOPERATIVA”, in assenza di autorizzazione,	
	per un corrispettivo pari ad euro 3.600,00;	
	- membro consiglio di amministrazione di Intesa San Paolo, nel triennio	
	2004-2006, in assenza di autorizzazione, per un corrispettivo di euro	
	31.650,00 nel 2004, di euro 31.650,00 nel 2005 e di euro 66.950,00	
	nel 2006; per un totale complessivo di euro 130.250,00.	
	Con riferimento all’incarico in questione, l’Università, con decreto del	
	30.8.2013 n. 986, negava il rilascio di autorizzazione <i>ex post</i> ;	
	- presidente del comitato per il controllo interno di Intesa San Paolo,	
	nel biennio 2005-2006, in assenza di autorizzazione, per un	
	corrispettivo di euro 22.291,00 nel 2005 e di euro 25.000,00 nel 2006;	
	per un totale complessivo di euro 47.291,00.	
	Secondo l’assunto della Procura, la mancata richiesta di autorizzazione era da	
	configurarsi quale occultamento doloso del danno, impeditivo della	
	decorrenza della prescrizione, fino al disvelamento del documento, avvenuto	
	a seguito della comunicazione degli esiti dell’attività ispettiva della Guardia	
	di Finanza, di cui alla nota prot. n. 0027833 del 10 settembre 2013, o, al più,	
	alle date di richiesta delle autorizzazioni postume.	
	Ove, peraltro, il decorso della prescrizione sarebbe stato interrotto dai diversi	
	atti di diffida e messa in mora dell’Università.	
	3. La Sezione giurisdizionale regionale per l’Emilia-Romagna, con la	
	sentenza n. 4 del 2019, ritenuta sussistente la giurisdizione della Corte dei	
	3	

	conti, rigettava la domanda per intervenuta prescrizione, compensando	
	integralmente le spese.	
	4. Avverso detta sentenza, proponeva appello la Procura territoriale,	
	lamentando l'erroneità della pronuncia, nella parte in cui aveva ritenuto	
	insussistente l'occultamento doloso del danno, dichiarando, quindi, la	
	prescrizione.	
	L'appellato proponeva appello incidentale, insistendo per la declaratoria del	
	difetto di giurisdizione e censurando, altresì, la sentenza di prime cure per non	
	avere considerato gli effetti del giudicato formatosi sul parere rilasciato dal	
	Consiglio di Stato, nell'ambito del ricorso straordinario al Capo dello Stato	
	avverso il provvedimento di recupero emesso dall'Università; riproponeva,	
	infine, la questione di legittimità costituzionale della normativa di	
	riferimento, già avanzata in primo grado.	
	5. La Corte dei conti - Sezione Seconda Giurisdizionale Centrale	
	d'Appello, con la sentenza n.129 del 15.5.2020, rigettava l'appello	
	incidentale, affermando la propria giurisdizione ed escludendo la rilevanza	
	del procedimento attivato con il ricorso straordinario al Capo dello Stato, ai	
	fini del giudizio di responsabilità erariale.	
	Accoglieva l'appello principale e rimetteva gli atti al giudice di primo grado,	
	in diversa composizione collegiale, per la prosecuzione nel merito e per la	
	regolazione delle spese processuali anche del grado di appello.	
	6. In esito al giudizio di riassunzione, la Sezione territoriale, con la	
	sentenza 78 del 2021, ora impugnata, in via preliminare, dichiarava	
	inammissibili le eccezioni formulate dal Pavarani in punto di difetto di	
	giurisdizione e di inammissibilità dell'azione di responsabilità, in virtù del	
	4	

	giudicato sostanziale asseritamente formatosi sulla decisione del ricorso	
	straordinario al Capo dello Stato avverso il provvedimento di recupero	
	emesso dall'Università, poiché già decise definitivamente dal giudice	
	d'appello.	
	Rigettava l'eccezione di inammissibilità dell'azione di responsabilità per	
	violazione del principio del " <i>ne bis in idem</i> ".	
	Riteneva infondate la questione di costituzionalità del disposto dell'art. 53, c.	
	7, del d.lgs. n.165 del 2001, sollevata dal convenuto sul presupposto della	
	natura sanzionatoria della predetta responsabilità, nonché le analoghe	
	doglianze sollevate in relazione alla Convenzione EDU, in punto di mancato	
	rispetto dei principi di ragionevolezza e proporzionalità delle sanzioni	
	amministrative.	
	Nel merito, con riguardo all'incarico svolto per la Società cooperativa	
	CESVIP, consistente in attività di consulenza e di docenza, pur considerando	
	astrattamente compatibile con la posizione di professore a tempo pieno lo	
	svolgimento di attività didattica, constatava l'omessa richiesta della	
	necessaria autorizzazione.	
	Rilevava, altresì, la assoluta incompatibilità degli incarichi di consigliere di	
	amministrazione e di presidente del comitato di controllo interno di Intesa	
	San Paolo S.p.A. con l'incarico di docente a tempo pieno, secondo quanto	
	previsto dalle disposizioni al tempo vigenti (artt. 60 e ss. del d.P.R. n. 3 del	
	1957; art. 11 del d.P.R. n. 382 del 1980; art. 3, D.R. n. 898 del 1999).	
	Pertanto, incontestato che il convenuto non avesse provveduto al	
	riversamento dei compensi percepiti in favore dell'Università degli Studi di	
	Parma, riteneva la condotta dello stesso connotata da dolo e foriera di danno,	

	ai sensi dell'art. 53, c. 7- bis, del d.lgs. n. 165 del 2001.	
	In ordine alla quantificazione del danno, respingeva l'eccezione del	
	convenuto, secondo cui le somme da restituire avrebbero dovuto essere	
	determinate al netto delle ritenute e, infine, esclusa la sussistenza dei	
	presupposti per l'esercizio del potere riduttivo, misurava il danno in	
	complessivi euro 174.520,00 così composto:	
	<i>"1) €. 3.600,00 incarico Cesvip (cfr., certificazione dei redditi erogati,</i>	
	<i>rilasciata in data 29.2.2008 – Nota di deposito n.1 – DOC 10 – allegato 01)</i>	
	<i>2) €. 31.650,00 (somme corrisposte da Intesa nell'anno 2004, come risultanti</i>	
	<i>dal CUD 2005, Sezione 4 - Nota di deposito n.1 – DOC 10 - allegato 02);</i>	
	<i>3) €. 53.792,00 (somme corrisposte da Intesa nell'anno 2005, come risultanti</i>	
	<i>dal CUD 2006, Sezione 2 - Nota di deposito n.1 – DOC 10 – allegato 02);</i>	
	<i>4) €.85.478,00(sommecorrispostedaIntesanel'anno2006, come risultanti dal</i>	
	<i>CUD 2007, Sezione 2 - Nota di deposito n.1 – DOC 10 – allegato 02)".</i>	
	7. Avverso quest'ultima sentenza, proponeva appello Pavarani Eugenio,	
	rassegnando le seguenti conclusioni: <i>"Voglia la Corte Ill.ma, contrariis</i>	
	<i>reiectionis, in accoglimento del proposto appello, in totale riforma</i>	
	<i>dell'appellata sentenza, respingere ogni domanda nei confronti</i>	
	<i>dell'appellante siccome inammissibile improcedibile, infondata, prescritta o</i>	
	<i>come meglio.</i>	
	<i>In via subordinata esercitare il potere riduttivo (se del caso previa remissione</i>	
	<i>degli atti alla Corte costituzionale per i motivi tutti di cui in narrativa),</i>	
	<i>statuendo il dovuto nel minor importo ritenuto di giustizia, in misura non</i>	
	<i>superiore ad € 40.000,00. Spese rifuise."</i>	
	8. In data 8.4.2024, la Procura generale rassegnava le proprie	
	6	

	conclusioni, evidenziando come l'appellante avesse riproposto, con	
	l'impugnazione, le stesse eccezioni già sollevate in primo grado e rigettate	
	dal giudice di prime cure.	
	In particolare, relativamente alla presunta violazione del " <i>ne bis in idem</i> " per	
	l'esistenza di un giudizio (ancora non deciso) attivato con ricorso	
	straordinario dinanzi al Capo dello Stato, rilevava come la natura dell'azione	
	di responsabilità esercitata dal Procuratore regionale fosse diversa dalle	
	attività di recupero eventualmente intraprese dall'amministrazione	
	danneggiata.	
	Ed anche ove vi fosse coincidenza tra le somme richieste	
	dall'amministrazione danneggiata e il danno oggetto del giudizio di	
	responsabilità, solo una volta che il credito fosse stato integralmente	
	soddisfatto, per effetto del pagamento in via amministrativa o in conseguenza	
	del positivo esperimento delle azioni di legali, l'azione di responsabilità	
	amministrativa sarebbe stata da ritenere non più intentabile o, se già intentata,	
	non oltre procedibile.	
	Nella specie, non soltanto il ricorso straordinario non risultava ancora deciso,	
	mentre il giudizio di responsabilità era già stato deciso in primo grado, ma si	
	sarebbe trattato di due differenti obbligazioni, non solo riguardo ai	
	presupposti, ma pure riguardo all'ammontare del credito, considerato che il	
	recupero operato dall'Ateneo sarebbe stato limitato ai compensi ricevuti	
	dall'appellante da Intesa San Paolo.	
	Relativamente al secondo motivo di appello, la Procura ribadiva come la	
	condanna non potesse che essere commisurata agli interi compensi percepiti,	
	al lordo delle imposte e delle altre ritenute previdenziali e fiscali, dal	

	momento che i versamenti di natura tributaria e previdenziale, così come le	
	relative dichiarazioni, costituiscono adempimenti di obblighi di legge, che	
	gravano direttamente sul percettore e attengono a rapporti giuridici del tutto	
	diversi (quanto a contenuto e soggetti), rispetto a quello intercorrente tra il	
	dipendente e l'amministrazione di appartenenza.	
	Nel merito, la Procura generale evidenziava che l'incarico svolto in favore di	
	CESVIP non avrebbe avuto per oggetto soltanto attività didattica, ma anche	
	quella di consulenza e, per questa ragione, era soggetto ad autorizzazione.	
	Relativamente agli incarichi di consigliere di amministrazione e di presidente	
	del comitato di controllo presso Banca Intesa San Paolo, ribadiva che	
	trattavasi di incarichi assolutamente incompatibili con la posizione di	
	professore a tempo pieno, secondo quanto stabilito dalle norme all'epoca	
	vigenti.	
	Da rigettare, infine, sarebbe pure il motivo relativo alla mancata motivazione	
	sulla richiesta di esercizio di potere riduttivo, considerato che, per le somme	
	per le quali sussiste l'obbligo di riversamento nelle casse	
	dell'amministrazione, trattandosi di erogazioni illecite, ai sensi dell'art. 53	
	d.lgs. n.165/2001, non sarebbe esercitabile il potere riduttivo.	
	Concludeva, per il rigetto dell'appello.	
	9. Con memoria in data 26.4.2024, l'appellante rappresentava che il	
	ricorso straordinario al Capo dello Stato era stato deciso con decreto	
	presidenziale 18.2.2022 e, pertanto, sussisterebbe giudicato su:	
	<i>“a) la natura sanzionatoria della richiesta di versamento delle somme</i>	
	<i>percepite dal prof. Pavarani dal 2004 al 2010 che l'Università aveva chiesto</i>	
	<i>venissero ad essa corrisposte;</i>	
	8	

	<i>b) la prescrizione del diritto a richiedere e percepire dette somme essendo</i>	
	<i>decorso il termine quinquennale di cui all'art. 28 L. n. 689/1981."</i>	
	Ribadiva che le fattispecie si riferivano a fatti anteriori alla riforma di cui alla	
	l. n. 190 del 2012, che ha introdotto il comma 7-bis dell'art. 53 del d.lgs. n.	
	165 del 2001 e, pertanto, sussisterebbe la giurisdizione del giudice ordinario	
	per la ripetizione delle somme percepite per le attività svolte senza	
	autorizzazione; mentre la giurisdizione della Corte dei conti sarebbe limitata	
	ad eventuali altri danni.	
	Ne conseguirebbero il difetto di giurisdizione della Corte dei conti e,	
	comunque, l'inammissibilità e infondatezza delle domande formulate dalla	
	Procura, sussistendo il giudicato, in punto di prescrizione del diritto a	
	richiedere e percepire le somme in discussione.	
	Rappresentava, in ordine al primo motivo, che la sentenza della Seconda	
	Sezione d'Appello n. 129 del 2020 si sarebbe limitata ad affermare la	
	tempestività dell'azione erariale e non anche la non intervenuta prescrizione	
	del diritto a percepire le somme, affrontando <i>"il profilo procedimentale</i>	
	<i>relativo al perdurante potere della Procura ad esercitare l'azione erariale,</i>	
	<i>che [sarebbe] questione assolutamente diversa e distinta rispetto al merito</i>	
	<i>della domanda che si sostanzia nella valutazione in ordine alla sussistenza o</i>	
	<i>meno di un giudicato in ordine alla prescrizione del diritto del creditore (sia</i>	
	<i>in via diretta ovvero per il tramite della Procura erariale) a percepire le</i>	
	<i>somme per cui è giudizio."</i> (memoria, pag. 5)	
	Sul secondo motivo, insisteva per la improcedibilità delle domande della	
	Procura, poiché la sussistenza del giudicato determinerebbe, in caso di	
	decisione, la violazione del principio del <i>ne bis in idem</i> .	
	9	

	Ribadiva la natura sanzionatoria delle previsioni di cui all'art. 53 del d.lgs. n.	
	165 del 2001 e, quindi, insisteva per la proposizione della questione di	
	legittimità costituzionale della citata disposizione, per violazione degli artt. 3	
	e 97 della Costituzione, nella parte in cui prevederebbe:	
	<i>“1) una sanzione in misura fissa e proporzionale (pari all'intero compenso</i>	
	<i>percepito dal pubblico dipendente non autorizzato allo svolgimento di attività</i>	
	<i>extraistituzionali che hanno determinato il percepimento di tale compenso)</i>	
	<i>senza alcuna possibilità di graduazione in relazione alla maggiore o minore</i>	
	<i>intensità dell'elementi psicologico (dolo o colpa grave);</i>	
	<i>2) l'obbligo di restituzione (affermato dall'attività interpretativa di una parte</i>	
	<i>della giurisprudenza), delle somme al lordo delle imposte, nonostante</i>	
	<i>l'importo riferito alle imposte sia già stato corrisposto allo Stato in</i>	
	<i>applicazione degli obblighi della fiscalità generale e, pertanto, non</i>	
	<i>costituiscano reddito netto o comunque un vantaggio economico per il</i>	
	<i>dipendente pubblico che ha svolto attività extraistituzionali non autorizzate.”</i>	
	(memoria, pagg. 6 e 7).	
	Riguardo al quinto e sesto motivo, insisteva per l'assenza di colpa grave e per	
	l'esercizio del potere riduttivo.	
	Con riguardo al settimo motivo, relativo alla attività svolta per CESVIP,	
	riteneva di avere comprovato, con la produzione in data 17.4.2024, che il	
	progetto era stato approvato e finanziato dalla Provincia di Parma e che,	
	quindi, si trattava di attività ammessa, ai sensi dell'art. 11 del d.P.R. n. 382	
	del 1980, oltretutto episodica e, comunque, svolta in collaborazione con il	
	Dipartimento di Economia dell'Università; il che avrebbe comportato una	
	autorizzazione implicita.	
	10	

	Insisteva, infine, nelle conclusioni già rassegnate.	
	10. All’udienza dell’8.5.2024, le parti ribadivano le argomentazioni di cui	
	agli atti ed insistevano nelle rispettive conclusioni.	
	La causa, quindi, passava in decisione.	
	DIRITTO	
	1. Con il primo motivo, titolato “ <i>ERRONEITÀ DEI PRESUPPOSTI DI FATTO</i>	
	<i>E DI DIRITTO</i> ”, l’appellante lamentava che il giudice di primo grado avrebbe	
	considerato irrilevante il parere reso dal Consiglio di Stato nell’ambito del	
	procedimento attivato con il ricorso straordinario al Capo dello Stato, solo	
	poiché ciò sarebbe stato affermato dalla sentenza della Seconda Sezione	
	Giurisdizionale Centrale d’Appello n. 129 del 2020.	
	Mentre, invece, diversamente da quanto affermato dal giudice di prime cure,	
	questa ultima pronuncia avrebbe ritenuto irrilevante il ridetto parere, solo ai	
	fini della prescrizione dell’azione, “ <i>e, pertanto, con statuizione del tutto</i>	
	<i>limitativa, come d'altronde doveva essere posto che oggetto di quel giudizio</i>	
	<i>era solo la statuizione sulla prescrizione dell'azione erariale, non già il</i>	
	<i>profilo sostanziale afferente la non debenza delle somme richieste dalla P.A</i> ”	
	(appello, pag. 18).	
	L’appellata sentenza si fonderebbe, pertanto, su un presupposto del tutto	
	errato, attribuendo alla sentenza n. 129 del 2020 un contenuto che non	
	avrebbe.	
	Il motivo, più che infondato, si pone al limite del pretestuoso.	
	Ha letteralmente affermato, alla pagina 9 della sentenza, la Sezione	
	territoriale: “ <i>In disparte la considerazione che il ricorso straordinario non</i>	
	<i>può ritenersi definito sulla base del solo parere del Consiglio di Stato, unico</i>	
	11	

documento prodotto dal convenuto (cfr., art.14, dPR n.1199/1971), il Collegio deve dichiarare tali eccezioni preliminari inammissibili, poiché hanno già formato oggetto di un doppio grado di giudizio e sono state respinte dal giudice di appello (sentenza n.129/2020 della Sezione Seconda centrale d'appello della Corte dei conti) con una statuizione ormai incontestabile (cfr., articolo 199, comma 2, codice di giustizia contabile).”.

Il giudice territoriale, pertanto, diversamente da quanto affermato dall'appellante, ha autonomamente valutato la rilevanza del parere reso dal Consiglio di Stato nel giudizio in corso, considerandolo ininfluenza, in carenza dell'atto conclusivo della procedura instaurata con il ricorso straordinario al Capo dello Stato.

Tanto, in coerenza con la granitica giurisprudenza del Consiglio di Stato (*ex multis*, C.d.S. Ad. Plen., sent. n. 9 del 2013), che attribuisce natura sostanzialmente giurisdizionale solo all'atto terminale della procedura e, quindi, al decreto presidenziale, emesso su conforme parere del Consiglio di Stato, cui, unicamente, è attribuito il crisma dell'intangibilità propria del giudicato.

In ogni caso, correttamente, il giudice di primo grado ha rilevato l'inammissibilità delle eccezioni preliminari attinenti alla giurisdizione e alla prescrizione, poiché già oggetto di doppio grado di giudizio e decise, con statuizione non più contestabile, poiché coperta da giudicato, dalla Seconda Sezione d'Appello, con la sentenza n. 129 del 2020.

Quanto, poi, al rilievo che la decisione della Sezione d'Appello n. 129 del 2020, relativa alla prescrizione, avrebbe riguardato solo la prescrizione dell'azione erariale e non anche *“il profilo sostanziale afferente la non*

	<i>debenza delle somme richieste dalla P.A.”, va evidenziato come,</i>	
	effettivamente, la decisione assunta all’esito del ricorso straordinario innanzi	
	al Capo dello Stato e quella assunta, invece, dal giudice contabile attengano	
	ad ambiti differenti: la prima, alla legittimità al recupero di somme attivate	
	dall’amministrazione di appartenenza; la seconda, al risarcimento del danno	
	erariale da omesso riversamento contestato dalla Procura contabile.	
	In tale ultimo ambito, la pronuncia del giudice contabile di seconde cure ha	
	statuito la tempestività dell’azione della Procura territoriale, poiché non era	
	decorso il termine prescrizione del diritto al risarcimento del danno erariale	
	derivato dal mancato riversamento, di cui al comma 7-bis dell’art. 53 del	
	d.lgs. n. 165 del 2001.	
	Più in dettaglio, va chiarito che il recupero del credito ex art. 53, c. 7, del	
	d.lgs. n. 165 del 2001, eventualmente attivato dalla pubblica amministrazione,	
	così come l’eventuale azione giudiziaria intesa a tale recupero, promossa	
	dall’amministrazione, nonché le varie azioni di resistenza alla ridetta pretesa,	
	attivate dal dipendente, attengono tutte all’obbligo di restituzione di tale	
	credito, quale legittima conseguenza, prescritta dalla legge, a seguito dello	
	svolgimento di attività extra-istituzionale non autorizzata e/o non	
	autorizzabile e non afferiscono, dunque, ad una pretesa risarcitoria (cfr.	
	C.d.S., Sez. VII, 12 agosto 2022, n. 7104; C.d.S., Sez. VI, 17 ottobre 2018, n.	
	5944; C.d.S., Sez. VI, 26 giugno 2013, n. 3505).	
	In termini diversi, in tali ipotesi, la P.A. non promuove un’azione di	
	responsabilità per il risarcimento del danno erariale, rimessa all’esclusiva	
	iniziativa del Pubblico ministero contabile, ma agisce “ <i>per l’adempimento di</i>	
	<i>un’obbligazione gravante sul lavoratore, che trova fondamento nel rapporto</i>	
	13	

di lavoro, non rilevando il danno e la colpa del dipendente medesimo, ma la

mera percezione di quanto andava devoluto all'Amministrazione di

appartenenza.” (C.d.S., sent. n. 451 del 2023; C.d.S., sent. n. 4091 del 2021).

L'obbligazione è, quindi, il portato di “un momento funzionalmente

sanzionatorio della violazione del dovere primario di esclusività del servizio

prestato dal pubblico dipendente, [con predeterminazione del]l'importo della

«sanzione» - recte, della somma da restituire – non mediante il riferimento

ad una forbice edittale tra un minimo e un massimo, ma commisurandola a

quanto effettivamente percepito come compenso.” (C.d.S., sent. n. 451 del

2023; C.d.S., sent. n. 4091 del 2021).

In tal caso, il recupero è effettuato dall'Amministrazione “in base ai poteri

datoriali, con la conseguenza che la controversia promossa dal dipendente

al fine di contestare l'avversa pretesa trova il proprio fondamento nel

rapporto di lavoro (...)” (C.d.S., sent. n. 3804 del 2022).

L'art. 53, c. 7, prevede, infatti, “una misura reale di natura compensativa

della condotta irregolare del dipendente, che ne destina preventivamente i

compensi percepiti in assenza di una preventiva autorizzazione,

funzionalizzandone anche l'utilizzo ad incremento del fondo di produttività o

di fondi equivalenti. La tutela risarcitoria dell'Amministrazione resta invece

affidata alle previsioni del successivo comma 7-bis dell'art. 53, il quale

prevede che la percezione irregolare di compensi per attività

extraprofessionali costituisce danno erariale soggetto alla giurisdizione della

Corte dei conti. Tale disposizione non determina una duplicazione di

conseguenze derivanti dallo stesso comportamento, in quanto resta collegata,

contrariamente al comma 7, alla gravità dell'inadempimento, alla

	sussistenza di un danno e al profilo psicologico dell'inadempiente.” (C.d.S.,	
	sent. n. 451 del 13.1.2023).	
	Va, pertanto, nettamente distinta l’azione esperita dal Pavarani mediante la	
	proposizione del ricorso straordinario al Capo dello Stato, che si colloca	
	nell’ambito della reazione all’iniziativa restitutoria attivata dall’Università,	
	dall’azione di risarcimento del danno da omesso riversamento, di cui è	
	esclusivo titolare il Pubblico ministero erariale.	
	Orbene, nel caso in discussione, venendo in rilievo una ipotesi di	
	responsabilità per il risarcimento del danno derivato dall’omesso	
	riversamento, di cui al combinato disposto dei commi 7 e 7-bis dell’art. 53,	
	del d.lgs. n. 165 del 2001, la Sezione d’appello, con la sentenza n. 291 del	
	2020, ha dichiaratamente esaminato la questione della prescrizione del diritto	
	al risarcimento del danno <i>“da mancata entrata per l’amministrazione di</i>	
	<i>appartenenza del compenso indebitamente percepito e che deve essere</i>	
	<i>versato in un apposito fondo vincolato”</i> (sent. n. 129 del 2020, pag. 10), con	
	specifico riferimento alla sussistenza dell’occultamento doloso del	
	documento, che <i>“è assunto dalla legislazione contabile come causa di</i>	
	<i>sospensione della prescrizione con riferimento ad ipotesi nelle quali a</i>	
	<i>cagione di tale condotta non sia stato possibile esercitare il diritto al</i>	
	<i>risarcimento del danno (cfr. art. 1, secondo comma, della legge 14 gennaio</i>	
	<i>1994, n. 20)”</i> (sent. n. 129 del 2020, pag. 12), per arrivare ad affermarne la	
	sussistenza.	
	In particolare, secondo la Sezione d’appello, <i>“l’inadempimento dell’obbligo</i>	
	<i>di richiedere l’autorizzazione allo svolgimento degli incarichi esterni dà</i>	
	<i>consistenza ad un occultamento doloso del danno, atto ad impedire il decorso</i>	
	15	

	<i>del termine di prescrizione a norma dell'art. 1, secondo comma, della legge</i>	
	<i>14 gennaio 1994, n. 20.” (sent., pagg. 14 e 15); norma secondo cui “Il diritto</i>	
	<i>al risarcimento del danno si prescrive in ogni caso in cinque anni, decorrenti</i>	
	<i>dalla data in cui si è verificato il fatto dannoso, ovvero, in caso di</i>	
	<i>occultamento doloso del danno, dalla data della sua scoperta.”.</i>	
	È, quindi, assolutamente evidente il riferimento alla prescrizione del diritto al	
	risarcimento, da cui la Sezione ha derivato la tempestività dell'azione erariale.	
	Ove, peraltro, a scanso di equivoci, la sentenza 129 del 2020 ha chiarito che	
	<i>“(…) la soluzione offerta dal Consiglio di Stato - nel parere richiamato dal</i>	
	<i>resistente appellante incidentale - riguarda la diversa azione esperita dal</i>	
	<i>docente per conseguire l'annullamento degli atti di diffida a mezzo dei quali</i>	
	<i>l'Università di Parma aveva richiesto il versamento dei compensi percepiti</i>	
	<i>nello svolgimento di incarichi non autorizzati. Tale iniziativa giudiziaria non</i>	
	<i>interferisce con quella risarcitoria riservata alla Procura regionale della</i>	
	<i>Corte dei conti; con la conseguenza che, stante il principio di alternatività,</i>	
	<i>deve escludersi che la statuizione sulla prescrizione adottata in quella</i>	
	<i>pronuncia rivesta autorità di cosa giudicata in questo processo (cfr., tra le</i>	
	<i>altre, Cass. SS.UU. 14 gennaio 2020 n. 415, ord. cit.)”, in tal modo, palesando</i>	
	la ritenuta ininfluenza della pronuncia resa dal Consiglio di Stato nell'ambito	
	del procedimento attivato con il ricorso straordinario al Capo dello Stato,	
	escludendone l'attitudine a rivestire autorità di cosa giudicata, in ragione della	
	diversità e indipendenza delle azioni.	
	Va, comunque, osservato che, pure con riferimento alla prescrizione del	
	diritto al recupero delle somme di cui all'art. 53, c. 7, la giurisprudenza del	
	Consiglio di Stato si è consolidata nel senso della esclusione dell'applicabilità	

	del termine prescrizionale di cinque anni, <i>ex art. 28 della l. n. 689/1981,</i>	
	<i>“riguardando questo le sanzioni pecuniarie di tipo afflittivo-punitivo, mentre</i>	
	<i>la misura irrogata al docente ha natura di sanzione pecuniaria di tipo</i>	
	<i>ripristinatorio, siccome volta a ristabilire il rapporto di fiducia e di</i>	
	<i>esclusività che deve esistere tra il dipendente in regime di impegno a tempo</i>	
	<i>pieno e l'Amministrazione di appartenenza.” (C.d.S., sent. n. 451 del 2023),</i>	
	ritenendo piuttosto applicabile l’ordinario termine decennale, <i>ex art. 2946 c.c.</i>	
	È, in ogni caso, da ribadirsi che la statuizione della sentenza n. 129 del 2020	
	sulla eccezione di prescrizione relativa al diritto al risarcimento del danno	
	erariale di cui all’art. 53, c. 7-bis, fatto valere nell’attuale giudizio, non può	
	essere oggetto di rivisitazione nel presente grado, poiché coperta da giudicato.	
	2. Con il secondo motivo, titolato, “ULTERIORE ERRONEITÀ DEI	
	PRESUPPOSTI DI FATTO E DI DIRITTO. CONTRADDITTORIETÀ MANIFESTA” ,	
	l’appellante censurava la sentenza impugnata per non avere ritenuto	
	sussistente la violazione del principio del <i>“ne bis in idem”</i> , configurabile in	
	ragione del fatto che <i>“nello specifico, la Procura non ha richiesto altre voci</i>	
	<i>di danno (...) bensì le stesse somme che già sono state oggetto del giudizio di</i>	
	<i>cui al Ricorso Straordinario al Capo dello Stato (...).</i>	
	Il motivo è infondato.	
	Come correttamente affermato dal giudice di prime cure nella sentenza	
	impugnata, in coerenza con la consolidata giurisprudenza di questa Corte	
	(Sez. I App. n. 261 del 2018, n. 170 del 2017), le diverse azioni - quella	
	penale, quella civile, quella innanzi al giudice amministrativo o quella	
	alternativa, proposta con ricorso straordinario al Capo dello Stato - e l’azione	
	di responsabilità amministrativa innanzi alla Corte dei conti, sono del tutto	
	17	

	autonome e perseguono finalità in parte diverse, ancorché i fatti materiali di riferimento possano parzialmente coincidere.	
	La concomitanza di più giudizi innanzi a giurisdizioni diverse, relativi ai medesimi fatti, costituisce, pertanto, evenienza del tutto fisiologica, attesa la loro autonomia, nonché la differenza ontologica, effettuale e finalistica (Sez. I App., sent. n. 484 del 2023).	
	Ne discende che le diverse azioni restano reciprocamente indipendenti, anche quando investano i medesimi fatti materiali, <i>“declinandosi il rapporto tra le stesse in termini di alternatività e non già di esclusività”</i> (Cass. S.U., n. 16722 del 2020; Cass. S.U. n. 27092 del 2009; Cass. S.U. n. 664 del 1989; Cass. S.U. n. 11 del 2012).	
	L’assoluta autonomia dei giudizi è sancita anche dalla giurisprudenza della Corte costituzionale (sentenze n. 104 del 1989 e n. 1 del 2007), in ragione delle differenti, rispettive finalità: nel giudizio contabile, infatti, il Pubblico ministero della Corte dei conti agisce quale portatore di obiettivi interessi di giustizia nell’esercizio di una funzione neutrale, rivolta alla repressione dei danni erariali conseguenti ad illeciti amministrativi, rappresentando un interesse direttamente riconducibile al rispetto dell’ordinamento giuridico nei suoi aspetti generali ed indifferenziati e non l’interesse particolare e concreto dello Stato in ciascuno dei settori in cui si articola o degli altri enti pubblici, in relazione agli scopi specifici che ciascuno di essi persegue, siano pure convergenti con il primo.	
	Anche la giurisprudenza di questa Corte ha convenuto su come l’azione di responsabilità non possa ritenersi intesa al mero ripristino dell’equilibrio patrimoniale tra il soggetto pubblico leso dal danno e l’autore dell’illecito che	

	lo ha causato, ma tuteli soprattutto l’esigenza a che i mezzi finanziari pubblici	
	ed il patrimonio pubblico siano utilizzati per il raggiungimento dei fini	
	pubblici, di cui è titolare il soggetto pubblico (Sez. I App., sent. n. 170 del	
	2017).	
	La tutela accordata ai soggetti pubblici per i danni arrecati dai soggetti ad essi	
	legati da un rapporto di servizio si conforma nei tratti essenziali agli istituti	
	civilistici, ma con significative differenze, coerenti ai sottolineati aspetti	
	finalistici.	
	Fondamentale, in questo senso, è l’attribuzione, in via esclusiva, dell’azione	
	di responsabilità al Procuratore della Corte dei conti, quale soggetto	
	rappresentativo degli interessi dello Stato-comunità, alla soddisfazione dei	
	cui bisogni è destinato il patrimonio pubblico ed è indirizzata l’attività	
	amministrativa, sottraendo così alla valutazione discrezionale degli	
	amministratori degli enti pubblici la tutela dei diritti di cui si tratta.	
	Il diritto di natura risarcitoria che il P.M. attiva con l’esercizio dell’azione di	
	responsabilità, quindi, pur traendo origine dai medesimi fatti, non è	
	assolutamente sovrapponibile al giudizio penale, che ha tutt’altre finalità e	
	prevede ben altre sanzioni e non è identificabile né del tutto sovrapponibile	
	con il diritto di credito che l’Amministrazione danneggiata può direttamente	
	ed autonomamente esercitare nei confronti dello stesso soggetto, autore del	
	fatto dannoso.	
	Nell’attuale sistema delle “materie di contabilità pubblica”, si può, infatti,	
	affermare che il giudizio di responsabilità amministrativa non ha solo la	
	funzione di procurare alla P.A. danneggiata un “titolo esecutivo”, che le	
	consenta di ripristinare, a carico di un determinato soggetto, il patrimonio	
	19	

	leso, bensì anche quella di accertare o escludere la responsabilità (sia essa	
	contrattuale o <i>extra</i> -contrattuale) di quel soggetto, nella gestione delle risorse	
	pubbliche, con la triplice finalità di:	
	- eventualmente scrutinarne il comportamento, mediante le regole proprie	
	della responsabilità amministrativa;	
	- di offrire alla P.A. elementi di valutazione di quel soggetto, nell’ambito	
	degli ulteriori rapporti presenti o futuri intercorrenti con quest’ultimo;	
	- di produrre tutti quegli ulteriori effetti, anche di <i>status</i> , che l’ordinamento	
	prevede come direttamente connessi ad una pronuncia di responsabilità	
	amministrativa (Sez. I App., sent. n. 170 del 2017; Sez. III App., sent. n. 345	
	del 2023).	
	Da tutto ciò consegue che l’azione di responsabilità amministrativa non può	
	trovare ostacoli al proprio pieno compimento nell’adozione di strumenti	
	alternativi, dei quali siano titolari la P.A. danneggiata, per il recupero del	
	credito, o il dipendente, per la resistenza a detto recupero.	
	L’esistenza e l’attivazione di presidi ordinamentali, ulteriori rispetto al	
	giudizio di responsabilità, non escludono né la celebrazione, né il buon esito	
	di quest’ultimo.	
	In definitiva, i congegni apprestati dal legislatore non si pongono in rapporto	
	di reciproca esclusione.	
	Nell’eventualità in cui la sussistenza di un credito dell’Amministrazione sia	
	diretta conseguenza della condotta almeno gravemente colposa di un	
	operatore soggetto alla giurisdizione di questa Corte, gli strumenti che	
	l’ordinamento appresta per consentire di soddisfare la pretesa creditoria e lo	
	strumento dell’azione di responsabilità amministrativa che, in ogni caso, a	

	quel medesimo risultato consente di pervenire, non si ostacolano	
	vicendevolmente.	
	Se i rimedi alternativi non abbiano già condotto all'integrale soddisfacimento	
	del credito, non ci sono ostacoli, a seconda dei momenti in cui la questione si	
	pone, né alla proponibilità né alla procedibilità dell'azione erariale intestata	
	al PM contabile nei confronti del soggetto la cui condotta (gravemente	
	colposa o dolosa) quel credito (danno erariale) abbia generato.	
	L'azione di responsabilità amministrativo contabile ed altre diverse azioni	
	giudiziarie ben possono, quindi, provvisoriamente, marciare su binari	
	paralleli e a velocità differenti: solo all'esito delle stesse potrà e dovrà porsi	
	il problema del saldo, la cui soluzione dovrà essere affrontata o in sede di	
	esecuzione della sentenza o attraverso il ricorso agli ordinari strumenti	
	civilistici di reazione ad adempimenti indebiti.	
	Non sussistono, quindi, preclusioni di sorta al contemporaneo svolgimento di	
	diversi giudizi, in più sedi, sui medesimi fatti.	
	E la concorrenza di più azioni non dà luogo ad un problema di giurisdizione,	
	ma solo, eventualmente, ad un problema di proponibilità o di prosecuzione	
	<i>aliunde</i> della pretesa azionata (Cass. S.U. n. 14230 del 2020; n. 25040 del	
	2016).	
	D'altro canto, per quanto detto innanzi, l'azione del Procuratore della Corte	
	dei conti ha carattere necessario e mai potrebbe essere condizionata, in senso	
	positivo o negativo, dalle singole amministrazioni danneggiate (Cass. S.U. n.	
	26659/2014) o, tantomeno, dai presunti responsabili del danno, che ben	
	possono adire altre giurisdizioni a tutela del proprio interesse particolare e	
	concreto, in relazione agli scopi specifici che ciascuno di esse persegue (Cass.	
	21	

	S.U. n. 20701 del 2013).	
	Le azioni, quindi, come detto, restano reciprocamente indipendenti, anche	
	quando investano i medesimi fatti materiali, emergendo solo un eventuale	
	problema di proponibilità o di prosecuzione dell'azione erariale, in caso di	
	integrale, comprovata soddisfazione del danno in altra sede (Sez. II App.,	
	sent. n. 283 del 2023; sent. n. 149 del 2023).	
	Ne consegue che, rispetto agli stessi fatti, una eventuale eterogeneità della	
	loro valutazione giuridica, nelle diverse sedi giurisdizionali, consegue alle	
	differenti funzioni a queste assegnate dall'ordinamento giuridico; di talché	
	non sussiste alcuna violazione del principio del <i>ne bis in idem</i> , che	
	presuppone ovviamente l'unicità della giurisdizione, oltre alla unicità di	
	soggetti e oggetto dell'azione (C.d.S., sent. n. 451 del 2023; sent. n. 2818 del	
	2022; sent. n. 4810 del 2022; sent. n. 7508 del 2022; sent. n. 360 del 2021).	
	Pertanto, si determina una eventuale preclusione all'esercizio dell'azione	
	della Procura contabile o alla sua prosecuzione solo quando, con l'altra, si sia	
	ottenuto il medesimo bene della vita, fermo restando che, del recupero	
	dell'indebito in via civile o amministrativa o in sede diversa da quella	
	contabile, deve tenersi conto all'atto dell'esecuzione, salvo che non avvenga	
	integralmente in pendenza del giudizio, con conseguente improcedibilità per	
	sopravvenuta carenza di interesse (<i>ex plurimis</i> , Sez. II App. sentt. n. 283 del	
	2023, n. 148 del 2023, n. 528 del 2022, n. 208 del 2020).	
	In tal senso, si sono recentemente pronunciate anche le Sezioni Unite della	
	Cassazione, con la sentenza n. 4871 del 2022, che, proprio in fattispecie	
	analogha, hanno statuito, in termini esattamente sovrapponibili a quanto già	
	affermato negli approdi giurisprudenziali della Corte dei conti innanzi citati,	
	22	

che “Il D.Lgs. n. 165 del 2001, art. 53, prevede al comma 7 che i dipendenti pubblici non possono svolgere incarichi retribuiti che non siano stati conferiti o previamente autorizzati dall’amministrazione di appartenenza. Il comma 7-bis, introdotto dalla L. n. 190 del 2012, ha stabilito che 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. Come la giurisprudenza di legittimità ha precisato (Cass., S.U., n. 4852 del 2021), l’azione promossa dal Procuratore della Corte dei conti nei confronti di dipendente della pubblica amministrazione, del D.Lgs. n. 165 del 2001, ex art. 53, comma 7, che abbia ommesso di versare alla propria Amministrazione i corrispettivi percepiti nello svolgimento di un incarico non autorizzato, rimane attratta alla giurisdizione del giudice contabile, anche se la percezione dei compensi si è avuta in epoca precedente all’introduzione del medesimo art. 53, comma 7 bis, norma che non ha portata innovativa.

5. In ragione dei principi già enunciati da questa Corte e da ultimo riaffermati dalla citata ordinanza S.U. n. 16722 del 2020, ai quali si intende dare continuità, va ribadita l’autonomia del giudizio amministrativo contabile, e quindi dell’azione di responsabilità esercitata dal Procuratore presso la Corte dei Conti, rispetto ai giudizi civili, amministrativi e disciplinari che possono intercorrere tra i soggetti passivi dell’azione contabile ed i soggetti danneggiati e che l’amministrazione può promuovere anche nei confronti di terzi ad essa estranei, autori del danno, per farne valere la responsabilità anche solidale (citata, Cass., S.U., 16722 del 2020 e la giurisprudenza di legittimità nella stessa richiamata, Cass., S.U., n. 20701

del 2013); con l'unico limite del divieto di duplicazione delle pretese risarcitorie, che impone di tener conto, con effetto decurtante, di quanto già liquidato in sede contabile, che il debitore potrà far valere, se del caso, anche in fase di esecuzione" (Cass. S.U., n. 14632 del 2015, n. 32929 del 2018).

L'assoluta autonomia dei giudizi è stata consacrata anche dalla giurisprudenza della Corte costituzionale, a partire dalla sentenza n. 104 del 1989, seguita dalla sentenza n. 1 del 2007.

Nel giudizio contabile, invero, il Procuratore generale della Corte dei Conti agisce quale pubblico ministero portatore di obiettivi interessi di giustizia nell'esercizio di una funzione neutrale, rivolta alla repressione dei danni erariali conseguenti ad illeciti amministrativi, rappresentando un interesse direttamente riconducibile al rispetto dell'ordinamento giuridico nei suoi aspetti generali ed indifferenziati, non l'interesse particolare e concreto dello Stato in ciascuno dei settori in cui si articola o degli altri enti pubblici in relazione agli scopi specifici che ciascuno di essi persegue, siano pure convergenti con il primo (Corte Cost. n. 104 del 1989, n. 1 del 2007, n. 291 del 2008).

Tale azione, a carattere necessario, non potrebbe mai essere condizionata, in senso positivo o negativo, dalle singole amministrazioni danneggiate, le quali ben possono promuovere dinanzi al giudice ordinario l'azione civilistica di responsabilità a titolo risarcitorio, facendo valere il proprio interesse particolare e concreto, non essendo neppure in astratto ipotizzabile che detti soggetti non possano agire in sede giurisdizionale a tutela dei propri diritti e interessi (artt. 3 e 24 Cost.), tanto più in mancanza di specifiche norme derogatorie.

Né può farsi valere, per impedire all'amministrazione creditrice di agire davanti al giudice ordinario o amministrativo, la disposizione di cui al R.D. 12 luglio 1934, n. 1214, art. 52 (estesa dalla L. 8 giugno 1990, n. 142, ai dipendenti e amministratori degli enti locali), che assoggetta alla giurisdizione contabile i funzionari e impiegati pubblici autori per colpa di danno allo Stato e ad altra amministrazione, essendo detta giurisdizione ammessa dall'art. 52, pur sempre "nei casi e modi previsti dalla legge".

L'autonomia tra le due azioni emerge evidente anche se si guarda alle rispettive finalità: (...). In altri termini, le due azioni restano reciprocamente indipendenti, anche quando investono i medesimi fatti materiali (citata Cass., S.U., n. 16722 del 2020, n. 664 del 1989, n. 11 del 2012), declinandosi il rapporto tra le stesse in termini di alternatività e non già di esclusività (Cass., S.U., n. 27092 del 2009).

La diversità di funzione e di presupposti delle due azioni esclude così che possa prospettarsi una violazione del principio del ne bis in idem (Cass., S.U., n. 21742 del 2019, n. 32929 del 2018), anche alla stregua della giurisprudenza della Corte EDU a mente della quale il principio deve ritenersi violato solo ove l'ordinamento assoggetti la medesima condotta ad una pluralità di giudizi di responsabilità distinti unicamente sotto il profilo della sanzione e non anche quanto ai relativi presupposti (cfr. Corte EDU 4 marzo 2014, Grande Stevens e altri c. Italia).”.

Nel caso in discussione, non è pertanto configurabile alcuna violazione del principio del “ne bis in idem”, atteso che, con ogni evidenza, non vi è coincidenza tra l'azione intentata dal Pavarani mediante la proposizione del ricorso straordinario al Capo dello Stato, intesa ad opporsi all'attività di

	recupero del credito, avviata dall'Università degli Studi di Parma, e l'azione	
	promossa dalla Procura erariale per il risarcimento del danno da omesso	
	riversamento, pure in considerazione del fatto che detto documento ancora	
	non risulta rifiuto.	
	3. Infondato è pure il terzo motivo di appello, titolato “ <i>OMESSA</i>	
	<i>VALUTAZIONE E MOTIVAZIONE SU UN PUNTO DECISIVO DELLA CONTROVERSIA.</i>	
	<i>VIOLAZIONE DEGLI ART. 3 E 97 COST.</i> ”, con il quale il Pavarani lamentava il	
	calcolo delle somme dovute al lordo, rilevando, in caso contrario, il contrasto	
	della normativa di riferimento con gli artt. 3 e 97 della Costituzione, che	
	impongono, per le sanzioni, il rispetto dei principi di razionalità e	
	proporzionalità e la omessa valutazione del giudice di prime cure sul punto.	
	In ordine al computo delle somme al lordo, le Sezioni riunite di questa Corte,	
	nella sentenza n. 13/2021/QM - con motivazione che il Collegio condivide e	
	che si intende integralmente richiamata ai sensi dell’art. 5 c.g.c. e dell’art. 17,	
	n. 1, norme di attuazione c.g.c. - 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>	
	In ordine alla legittimità costituzionale della statuizione, diversamente da	
	quanto sostenuto dall’appellante, la Sezione territoriale, richiamando la	
	pronuncia delle Sezioni Riunite di questa Corte n. 26 del 2019, - cui, pure in	
	26	

questa sede, si rinvia per le motivazioni, in applicazione del citato principio di sinteticità - ha affermato la natura risarcitoria della responsabilità in discussione ed ha compiutamente e condivisibilmente motivato, in ordine alla eccezione di illegittimità costituzionale della normativa di riferimento, chiarendo che, proprio in ragione della natura risarcitoria dell'azione intentata dal Pubblico ministero contabile, dovesse ritenersi *“manifestamente infondata la questione di costituzionalità del disposto dell'art. 53, comma 7, d.lgs. n. 165/2001, sollevata dal convenuto sul presupposto della natura sanzionatoria della predetta responsabilità; parimenti, sono infondate le analoghe doglianze sollevate in relazione alla CEDU in punto di mancato rispetto dei principi di ragionevolezza e proporzionalità delle sanzioni amministrative.”* (sent. n. 78 del 2021, pag. 14).

4. Le argomentazioni innanzi esposte evidenziano pure l'infondatezza del quarto motivo di appello, titolato ***“OMESSA VALUTAZIONE DEI PRESUPPOSTI DI FATTO E DI DIRITTO. CONTRADDITTORIETÀ MANIFESTA”***, con cui il Pavarani, ribadita la natura sanzionatoria del riversamento, insisteva nel lamentare la violazione dei *“canoni di ragionevolezza e proporzionalità, che (...), non risultano rispettati, non essendo consentita alcuna graduazione rispetto al caso concreto (...).”*.

È stato, infatti, chiarito, ormai in ogni plesso giudiziario, che una cosa è l'obbligo di versamento del *tantumdem* indebitamente percepito dal dipendente ovvero versato dall'ente conferente - che, pure, peraltro, piuttosto che configurarsi come una sanzione vera e propria, viene ora ricondotto all'adempimento di un obbligo restitutorio, ovvero ad una misura reale di natura compensativa della condotta irregolare del dipendente (C.d.S., sent. n.

	451 del 2023) -, altra cosa è l'illecito erariale, che consegue alla violazione	
	del predetto obbligo, in quanto la relativa condotta omissiva provoca il	
	depauperamento delle casse pubbliche rispetto a somme che il legislatore	
	assegna ad esse.	
	Vanno, in sostanza, distinte le due condotte: la prima, di violazione del divieto	
	di svolgimento di incarichi retribuiti senza la previa autorizzazione	
	dell'amministrazione di appartenenza del dipendente, cui consegue l'obbligo	
	del versamento del compenso "indebitamente percepito" (art. 53, comma 7	
	del d. lgs. n. 53 del 2001) e, la seconda, di omissione dell'obbligo del	
	versamento in conto entrata dell'amministrazione di appartenenza, previsto	
	dal successivo comma 7-bis, che costituisce, per espressa previsione	
	legislativa, un'ipotesi di "responsabilità erariale".	
	In virtù dell'obbligo stabilito dal comma 7, l'introito indebito del dipendente	
	infedele costituisce un'entrata tipica dell'amministrazione di appartenenza ed	
	è vincolata ad una specifica destinazione.	
	Sicché, l'azione attivata dal pubblico ministero contabile, attinente alla	
	seconda condotta dell'omesso riversamento, non ha natura sanzionatoria, ma	
	è intesa al risarcimento del danno causato all'amministrazione di	
	appartenenza.	
	Il versamento obbligatorio in conto entrata dell'amministrazione di	
	appartenenza costituisce, infatti, un risarcimento, non per la violazione del	
	divieto di svolgimento dell'incarico non autorizzato da parte	
	dell'amministrazione, ma per il danno consistente nella mancata entrata, ossia	
	per una reale diminuzione patrimoniale per l'amministrazione di	
	appartenenza del dipendente, la quale viene privata di un'entrata vincolata e	
	28	

	da imputarsi al fondo perequativo per i dipendenti.	
	Trattasi, dunque, di una responsabilità amministrativa ordinaria di danno, che	
	sarebbe ugualmente ipotizzabile, in base ai principi generali, anche in assenza	
	dell'interposizione legislativa di cui all'art. 53, c. 7- <i>bis</i> , ed in riferimento alla	
	quale, la responsabilità non discende immediatamente dall'obbligo di	
	riversamento (condotta attiva), ma dalla condotta successiva di omissione del	
	versamento del compenso, alternativa rispetto al versamento da parte del	
	soggetto conferente.	
	Sicché, in assenza di qualsivoglia connotazione sanzionatoria del	
	risarcimento e dell'azione promossa della Procura, non sussiste il presupposto	
	individuato dall'appellante come fondante l'illegittimità costituzionale della	
	normativa di riferimento.	
	5. Infondato è anche il quinto motivo di appello, titolato “ <i>OMESSA ED</i>	
	<i>ERRONEA VALUTAZIONE DEI PRESUPPOSTI</i> ”, con il quale il Pavarani	
	contestava la statuizione della sentenza impugnata, relativa alla connotazione	
	dolosa attribuita alla condotta consistita nello svolgimento dell'attività di	
	consigliere di amministrazione (e presidente del comitato di controllo) di	
	Intesa San Paolo s.p.a., in assenza di autorizzazione.	
	A fondare la connotazione dolosa della condotta è proprio l'elevato profilo	
	degli incarichi venuti in rilievo, unitamente alla circostanza, ben evidenziata	
	dal giudice di prime cure, che il Pavarani fosse sottoscrittore, insieme al	
	Rettore, del regolamento di Ateneo, che espressamente dichiarava inibita “ <i>in</i>	
	<i>via assoluta</i> ”, ai docenti a tempo pieno, la partecipazione ai consigli di	
	amministrazione delle società di capitali a prevalente partecipazione	
	privatistica (<i>cfr.</i> art.3, D.R. n.818/1999).	
	29	

	È inverosimile, infatti, che il docente, che ben conosceva le preclusioni	
	previste dal Regolamento universitario per i professori a tempo pieno, abbia	
	casualmente “dimenticato” di chiedere l’autorizzazione per incarichi così	
	importanti, non solo preventivamente, ma per tutta la durata degli stessi.	
	6. Con riguardo al sesto motivo di appello, titolato “ <i>OMESSA</i>	
	<i>VALUTAZIONE DEI PRESUPPOSTI DI FATTO E DI DIRITTO. DIFETTO DI</i>	
	<i>MOTIVAZIONE</i> ”, è sufficiente evidenziare che, per giurisprudenza ormai	
	consolidata, la connotazione dolosa della condotta esclude l’esercizio del	
	potere riduttivo, peraltro difficilmente motivabile a fronte di una ipotesi di	
	risarcimento del danno, la cui quantificazione è sostanzialmente	
	predeterminata per legge.	
	7. Con il settimo motivo, titolato “ <i>OMESSA VALUTAZIONE DEI</i>	
	<i>PRESUPPOSTI</i> ”, l’appellante censurava la sentenza impugnata per avere	
	ritenuto che l’attività <i>extra</i> -istituzionale, svolta in favore di CE.SVI.P SOCIETÀ	
	COOPERATIVA, rientrasse nel novero delle attività che necessitavano di	
	autorizzazione.	
	Secondo l’appellante, lo svolgimento di detta attività, “ <i>didattica di</i>	
	<i>formazione professionale finanziata dalla Provincia di Parma</i> ” (appello, pag.	
	22) non necessitava di autorizzazione, pure in considerazione del	
	finanziamento provinciale.	
	Ove, comunque, “ <i>se è vero che la prova del finanziamento provinciale non</i>	
	<i>risulta agli atti, è altrettanto vero che la circostanza non è mai stata oggetto</i>	
	<i>di contestazione ex adverso e, pertanto, implicitamente ammessa (in</i>	
	<i>applicazione del principio di non contestazione)</i> .”	
	Trattandosi di attività ammessa ex art. 1, del d.P.R. n. 382 del 1980, -	
	30	

	episodica e, pertanto, non concretante un esercizio professionale -, secondo	
	l'appellante, non sussisterebbe obbligo di riversamento.	
	Anche il settimo ed ultimo motivo è infondato.	
	Va, anzitutto, osservato che il principio di non contestazione si applica ai fatti	
	costitutivi, modificativi od estintivi del diritto azionato, ma non alla	
	contestazione del fatto costitutivo, alla quale la controparte non abbia	
	replicato (Cass., sent. n. 27907 del 2022) e, comunque, il ridetto principio, se	
	solleva la parte dall'onere di provare il fatto non specificamente contestato	
	dal convenuto costituito, non esclude tuttavia che il giudice, ove dalle prove	
	comunque acquisite emerga la smentita di quel fatto o una sua diversa	
	ricostruzione, possa pervenire ad un diverso accertamento (Cass., sent. n.	
	16028 del 2023).	
	Peraltro, nel caso, il finanziamento pubblico ottenuto dalla società	
	cooperativa per il progetto cui afferiva l'attività prestata dal docente, non vale	
	ad escludere l'applicabilità della disciplina relativa alle incompatibilità.	
	La procedura prevista per il rilascio dell'autorizzazione, infatti, pure a volere	
	ammettere che l'Ateneo fosse, in linea di massima, a conoscenza del progetto,	
	era inderogabile, in quanto unica modalità procedimentale prevista per la	
	valutazione della compatibilità delle attività autorizzabili con l'attività	
	istituzionale.	
	Orbene, non v'è dubbio che l'attività svolta per CE.SVI.P SOCIETÀ	
	COOPERATIVA fosse antecedente all'entrata in vigore della l. n. 240 del 2010	
	e, pertanto, è da valutarsi in base alla disciplina dettata dal d.P.R. n. 382 del	
	1980, dall'art. 53 del d.lgs. n. 165 del 2001 e dal D.R. 818 del 1999.	
	Sulla base delle disposizioni citate, detta attività, consistente in consulenza/	
	31	

	valutazione relativa ad un progetto formativo e attività didattica, non era	
	affatto da ritenersi liberamente esercitabile, ma era vietata, con riguardo agli	
	aspetti consulenziali, e soggetta ad autorizzazione, con riguardo agli aspetti	
	didattici.	
	Infatti, anteriormente all'entrata in vigore della l. n. 240 del 2010, a norma	
	dell'art. 60 del d.P.R. n. 3 del 1957, il dipendente non poteva esercitare il	
	commercio, l'industria, né alcuna professione; a norma dell'art. 11 del d.P.R.	
	n. 382 del 1980, il regime di professore universitario a tempo pieno era	
	incompatibile <i>“con lo svolgimento di qualsiasi attività professionale e di</i>	
	<i>consulenza esterna e con l'assunzione di qualsiasi incarico retribuito e con</i>	
	<i>l'esercizio del commercio e dell'industria”</i> e, a norma dell'art. 53, c. 6, del	
	d.lgs. n. 165 del 2001, <i>“I dipendenti pubblici non [potevano] svolgere</i>	
	<i>incarichi retribuiti che non [fossero] stati conferiti o previamente autorizzati</i>	
	<i>dall'amministrazione di appartenenza”</i> .	
	L'incarico, quindi, per i profili riconducibili nel novero delle consulenze era	
	da ritenersi vietato; mentre per i profili didattici, era autorizzabile, ma la	
	necessaria autorizzazione non era stata richiesta.	
	Detta valutazione risulta, peraltro, coerente pure con quella effettuata dal	
	Consiglio di Stato, nel parere reso nel procedimento attivato con il ricorso	
	straordinario al Capo dello Stato, che chiaramente afferma la necessità di	
	autorizzazione per le citate attività.	
	Rientrando nel novero delle attività non consentite liberamente ad un docente	
	universitario a tempo pieno, in ragione delle preclusioni di cui al regime	
	normativo vigente all'epoca in cui l'attività è stata resa, il compenso ottenuto	
	dal docente avrebbe dovuto essere riversato, ai sensi dell'art. 53, c. 7, del	
	32	

	d.lgs. n. 165 del 2001, “a cura dell’erogante o, in difetto, del percettore, nel	
	conto dell’entrata del bilancio dell’amministrazione di appartenenza del	
	dipendente (...).”.	
	Nel caso, il riversamento 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	
	danno erariale; con la precisazione che, in riferimento alla condotta in	
	discussione, non ha costituito specifico motivo di impugnazione la	
	sussistenza dell’elemento soggettivo del dolo.	
	8. Con riguardo alle argomentazioni prospettate nella memoria	
	depositata il 17.4.2024 dall’appellante - che si asserisce essere meramente	
	illustrativa dei motivi di appello -, va anzitutto rilevato che il deposito del	
	decreto presidenziale del 18.2.2022 non inficia le conclusioni cui il Collegio	
	è pervenuto in ordine alla infondatezza dei motivi di appello.	
	Diversamente da quanto prospettato nella ridetta memoria e per quanto già	
	ampiamente motivato, il decreto presidenziale attiene alla richiesta	
	restitutoria della pubblica amministrazione e non all’azione risarcitoria	
	promossa dal Pubblico ministero contabile e, pertanto, il giudicato formatosi	
	in quel contesto non ha effetti sul giudizio avente ad oggetto il risarcimento	
	del danno da omesso riversamento, nell’ambito del quale, invece, con	
	riguardo alla giurisdizione e alla prescrizione, ha senz’altro effetto di	
	giudicato la statuizione della sentenza della Corte dei conti - Seconda Sezione	
	Giurisdizionale Centrale d’Appello n. 291 del 2020.	
	Tanto, oltre ad escludere la fondatezza delle considerazioni svolte in relazione	
	alla sussistenza della giurisdizione del giudice contabile, è sufficiente anche	
	ad escluderne l’ammissibilità, sia perché già oggetto della anzidetta pronuncia	
	33	

	definitiva del giudice contabile, coperta da giudicato; sia perché non proposte	
	con l’atto di appello, ma surrettiziamente ed inammissibilmente riesumate	
	solo con la ridetta memoria.	
	In ordine alla non pertinenza, rispetto al presente giudizio, delle osservazioni	
	relative alla prescrizione, si è già compiutamente motivato, anche con	
	riguardo alla incidenza della diversa natura della pretesa - recuperatoria,	
	dell’amministrazione, e risarcitoria, della Procura contabile -.	
	Quanto al secondo motivo, come già innanzi chiarito, la pretesa	
	“improcedibilità” del giudizio contabile, attesa l’indipendenza delle azioni, è	
	prospettabile solo a fronte dell’effettivo risarcimento del danno, che, nella	
	specie, non vi è stato.	
	In ordine ai restanti motivi, la memoria nulla aggiunge a quanto già	
	rappresentato con l’atto di appello.	
	Valgono, pertanto, le considerazioni già, in proposito, espresse, con la sola	
	precisazione che è inammissibile ai sensi dell’art. 194 c.g.c., la nuova	
	produzione documentale, relativa all’attività svolta per CE.SVI.P, in assenza	
	di prova che la parte non abbia potuto produrli in primo grado, per causa ad	
	essa non imputabile.	
	Ove, peraltro, si ribadisce, la circostanza che il progetto fosse approvato e	
	finanziato dalla Provincia è elemento assolutamente irrilevante ai fini della	
	valutazione della sussistenza degli elementi costitutivi della responsabilità	
	erariale.	
	9. In conclusione, va confermata integralmente la sentenza della Corte	
	dei conti – Sezione giurisdizionale regionale per l’Emilia-Romagna n. 78 del	
	2021 e per l’effetto, Pavarani Eugenio è condannato al pagamento, in favore	
	34	

	dell'Università degli Studi di Parma, della somma di euro 174.520,00,	
	maggiorata di rivalutazione monetaria dalla data di percezione dei compensi	
	alla data di pubblicazione della presente sentenza e di interessi legali	
	sull'importo rivalutato, dalla data di pubblicazione della presente sentenza,	
	sino alla data dell'effettivo soddisfo.	
	Ai sensi dell'art. 31 c.g.c., le spese seguono la soccombenza e sono liquidate	
	come in dispositivo, in favore dell'Erario.	
	P.Q.M.	
	LA CORTE DEI CONTI	
	SEZIONE TERZA GIURISDIZIONALE CENTRALE D'APPELLO	
	definitivamente pronunciando, respinge l'appello e, per l'effetto, condanna	
	Pavarani Eugenio al pagamento, in favore dell'Università degli Studi di	
	Parma, della somma di euro 174.520,00, maggiorata di rivalutazione	
	monetaria dalla data di percezione dei compensi alla data di pubblicazione	
	della presente sentenza e di interessi legali sull'importo rivalutato, dalla data	
	di pubblicazione della presente sentenza, sino alla data dell'effettivo soddisfo.	
	Le spese seguono la soccombenza e sono liquidate, in favore dell'Erario, in	
	euro 176,00 (centosettantasei/00)	
	Manda alla Segreteria per gli adempimenti di competenza.	
	Così deciso in Roma, nella camera di consiglio dell'8 maggio 2024.	
	L'ESTENSORE IL PRESIDENTE	
	Dott.ssa Giuseppina Mignemi F.to digitalmente	Dott.ssa Giuseppina Maio F.to digitalmente
	Depositata il 27/05/2024	
	35	

[illegible][illegible]