



SENTENZA - 7/2025

REPUBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

TERZA SEZIONE GIURISDIZIONALE CENTRALE D'APPELLO

composta dai seguenti magistrati:

Giuseppina MAIO Presidente

Quirino LORELLI	Consigliere
-----------------	-------------

Giuseppina MIGNEMI Consigliere

Antonio PALAZZO Consigliere - relatore

Marco FRATINI Consigliere

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di appello iscritti al n. 59072 del ruolo generale promossi
rispettivamente da:

- Stefano CONSONNI, nato a Piacenza l'8 dicembre 1958 (C.F.: CNSSFN58T08G535H), e residente a Rivergaro (PC) in vicolo Bellini n. 8, rappresentato e difeso, in virtù di delega in calce all'atto di citazione in appello, dall'Avv. Prof. Antonio D'Aloia (C.F.: DLANTN65C13F839K - p.e.c. antonio.daloia@pec.it), e con lo stesso elettivamente domiciliato, ai fini del presente giudizio, presso il suo studio a Roma, in via Emilio de' Cavalieri n. 11,

~~- appellante principale -~~

contro

~~- Procura regionale presso la Sezione giurisdizionale della Corte dei~~

	conti per la Lombardia, (C.F.: 80218670588 - p.e.c.	
	lombardia.procura@corteconticert.it) in persona del Procuratore	
	regionale p. t.,	
	- Procura generale presso la Corte dei conti, in persona del Procuratore	
	generale p. t.,	
		- appellati -
	nonché da:	
	- Procura regionale presso la Sezione giurisdizionale della Corte dei	
	conti per la Lombardia, (C.F.: 80218670588 - p.e.c.	
	lombardia.procura@corteconticert.it) in persona del Procuratore	
	regionale p. t.,	
		- appellante incidentale -
	contro	
	- Stefano CONSONNI, come sopra generalizzato e rappresentato	
		- appellato -
	per la riforma	
	della sentenza n. 163/2021 pronunciata dalla Sezione giurisdizionale	
	della Corte dei conti per la Lombardia, depositata il 13 maggio 2021.	
	Visti tutti gli atti e documenti di causa.	
	Uditi, nella pubblica udienza dell'8 maggio 2024, tenutasi con	
	l'assistenza del segretario d'udienza Dott.ssa Lucia Pellegrino, il	
	relatore, Consigliere Antonio Palazzo, per l'appellante principale il	
	Avv. Prof. D'Aloia, e per l'appellante incidentale il rappresentante	
	della Procura generale nella persona del Procuratore generale aggiunto	
	Andrea Lupi.	
	2	

	Ritenuto in	
	FATTO	
	1. Con la sentenza n. 163/2021 del 13 maggio 2021, la Sezione	
	Giurisdizionale della Corte dei conti per la Lombardia, in accoglimento	
	di una delle due domande spiegate cumulativamente nel medesimo	
	giudizio dalla locale Procura regionale, ha condannato il Prof.	
	CONSONNI, professore ordinario in regime di impegno a tempo	
	pieno presso il Politecnico di Milano, Dipartimento di Energia, al	
	pagamento in favore dell’Ateneo di appartenenza della somma di euro	
	250.356,91, oltre a rivalutazione monetaria, secondo gli indici ISTAT,	
	dalle singole percezioni dei compensi e fino alla data di deposito della	
	sentenza, e agli interessi legali, dal deposito della sentenza fino al	
	soddisfo, e in favore dello Stato della somma di euro 1.110,76 per le	
	spese di lite. È stato accertato che nel periodo compreso tra il 2012 e il	
	2016, in violazione dell’art. 53, co. 7 e 7 bis, del d.lgs. n. 165/2001 e	
	ss.mm., il Prof. CONSONNI ha svolto un’attività “libero-	
	professionale” violando, in tal guisa, l’obbligo di esclusività e i	
	correlati obblighi di servizio che gli derivavano dalla qualità posseduta	
	di professore universitario di ruolo con regime d’impegno a tempo	
	pieno, con conseguente suo obbligo di riversare nel conto dell’entrata	
	del bilancio del citato Ateneo l’ammontare dei compensi ritratti	
	dall’esercizio di tale attività assolutamente incompatibile, quantificati	
	nella fattispecie al netto delle imposte e delle ritenute fiscali (pari al 41	
	per cento del reddito complessivo). Inoltre, con la sentenza impugnata,	
	il Giudice di prime cure ha dichiarato, ai sensi dell’art. 80 c.g.c., la	
	3	

	conversione in pignoramento, fino alla concorrenza dell'importo di	
	condanna, del sequestro conservativo autorizzato con decreto	
	presidenziale n. 14/2019, parzialmente confermato con ordinanza del	
	Giudice designato n. 7/2020, e come ulteriormente modificato, a	
	seguito di reclamo, con ordinanza collegiale n. 33/2020.	
	1.1. In particolare, il Giudice di prime cure, ricostruito il quadro	
	normativo che regola il rapporto di lavoro dei professori universitari e	
	individuato, sulla base dei criteri enucleati dalla stessa Sezione nella	
	sentenza n. 11/2020, il discrimine tra attività libero-professionali	
	vietate e attività consulenziali liberamente esercitabili nell'essere le	
	prime <i>"(...) svolte con continuità, assiduità e sistematicità nell'anno solare</i>	
	<i>e/o in più anni (...)"</i> e per le quali l'interessato, titolare di partita I.V.A.	
	di cui fa costante e abituale utilizzo, ha ritratto un reddito <i>"(...)</i>	
	<i>complessivamente superiore o equivalente a quello derivante dall'impiego</i>	
	<i>pubblico di docenza (...)"</i> , ha ritenuto che nella vicenda sottoposta al suo	
	esame <i>"(...) le plurime e pluriennali attività svolte dal prof. Consonni e</i>	
	<i>contestate dalla Procura configurino, globalmente considerate, attività libero</i>	
	<i>professionale e non già mere consulenze. Nel quinquennio 2012-2016, infatti,</i>	
	<i>il predetto docente universitario, in regime di tempo pieno presso il Politecnico</i>	
	<i>di Milano, ha svolto numerosi incarichi esterni, sia di consulenza sia come</i>	
	<i>perito di parte in procedimenti giudiziari (dato fattuale). In particolare, si</i>	
	<i>tratta di prestazioni in favore di dodici soggetti diversi, la cui esecuzione in</i>	
	<i>molti casi si è protratta nel tempo (anche per più anni); talvolta, lo stesso</i>	
	<i>committente ha conferito incarichi distinti (si vedano le consulenze affidate da</i>	
	<i>A2A Ambiente spa nel 2013-2014 e nel 2015-2016, aventi ad oggetto</i>	

rispettivamente il termoutilizzatore rifiuti di Brescia e quello di Acerra). Da tali attività, svolte col possesso di partita IVA, tutte regolarmente fatturate e dichiarate ai fini fiscali (primo indice sintomatico), il prof. Consonni ha percepito complessivamente 439.516,18 euro (...). Se poi si tiene conto di tutte le attività extraistituzionali svolte dal predetto docente nel periodo 2012-2016, comprese anche quelle ammissibili e debitamente autorizzate dall'Ateneo, i redditi da incarichi ascendono a 587.345 euro (...). Tali proventi risultano di ammontare equivalente o addirittura superiore agli stipendi lordi percepiti nel medesimo arco temporale per l'attività di insegnamento presso il Politecnico (...). Da quanto sopra si evince inequivocabilmente che gli incarichi di consulenza non erano certo sporadici ed episodici – come affermato dalla difesa – ma si caratterizzavano per continuità, sistematicità e “professionalità”, valutabili nel loro insieme come una vera e propria attività lavorativa abituale e concorrente, incompatibile con la docenza universitaria a tempo pieno. Pertanto, gli incarichi elencati in atto di citazione, considerati complessivamente e non atomisticamente, costituiscono attività libero professionale, vietata dalla legge e quindi illecita” (pagg. 12 e 13 della sentenza impugnata).

2. Con atto di citazione in appello, ritualmente notificato, il Prof. CONSONNI, rappresentato e difeso dall'Avv. Prof. Antonio D'Aloia, ha impugnato la surrichiamata sentenza limitatamente ai capi in cui è accertata la sua responsabilità amministrativa e, per l'effetto, disposta la condanna al pagamento delle somme dianzi indicate, ritenendola erronea e illegittima per i plurimi motivi ivi esposti.

2.1. Con il primo motivo d'appello, rubricato “Sulla erroneità e

illegittimità della sentenza nella parte in cui non accoglie l'eccezione del
 convenuto secondo cui gli incarichi contestati vanno considerati come
 consulenze liberamente effettuabili ai sensi della legge 240/2010 – Sulla
 erroneità e infondatezza della sentenza nella parte in cui afferma la natura
 professionale, e quindi vietata, dei suddetti incarichi, non accogliendo altresì
 le eccezioni legate alla natura di 'perizie giudiziarie' delle consulenze svolte
 dal prof. Consonni, e al carattere 'pubblico' di alcuni dei soggetti committenti
 - Impugnazione del paragrafo 2) della sentenza (pagg. 12-14), nonché del
 paragrafo 5.1.", la difesa del Prof. CONSONNI lamenta l'erroneità della
 valutazione effettuata dal Giudice di prime cure delle attività extra-
 istituzionali da egli svolte nel periodo temporale preso a riferimento,
 considerato che esse erano "(...) 'consulenze' liberamente espletabili anche
 dal docente in regime di tempo pieno, ai sensi dell'art. 6, comma 10, legge
 240/2010 (...) chiaramente afferenti all'expertise scientifica e universitaria del
 prof. Consonni, su questioni perfettamente riconducibili al SSD di
 appartenenza (vale a dire "Sistemi per l'Energia e l'Ambiente").". Ad avviso
 della difesa, inoltre, l'interpretazione che il Giudice di prime cure offre
 dell'art. 6, co. 10, della l. n. 240/2010 conduce a "(...) una sostanziale e
 indebita neutralizzazione della scelta del legislatore (...) [posto che]
 l'aggiunta di limiti quantitativi, la distinzione basata su una serie di indici
 elaborati in modo assolutamente arbitrario, al di fuori di qualunque
 indicazione normativa, produce una amputazione di significati della norma
 del 2010 che appare del tutto illegittima" (pagg. 6 e 7 dell'atto di citazione
 in appello).

2.1.1. Nello specifico, la difesa contesta, in primo luogo, che la

frequenza temporale delle attività extra-istituzionali svolte possa essere un dato fattuale da cui desumere che le stesse, ove “globalmente considerate”, siano espressive dello svolgimento di una attività “libero-professionale”. Ma a prescindere dalla correttezza di tale criterio, la difesa osserva come nella vicenda per cui è giudizio appare del tutto irragionevole il giudizio espresso dal Giudice di prime cure là dove ha ritenuto che gli incarichi di consulenza svolti dal Prof. CONSONNI non fossero “(...) sporadici ed episodici (...) ma si caratterizzavano per continuità, sistematicità e “professionalità”, valutabili nel loro insieme come una vera e propria attività lavorativa abituale e ricorrente, incompatibile con la docenza universitaria a tempo pieno (...)”, ove si consideri che in tutto l’arco temporale in contestazione – il quinquennio 2012-2016 – il Prof. CONSONNI ha svolto complessivamente 12 incarichi (conferitigli da 11 committenti diversi), con una media dunque di 2,5 incarichi all’anno, comportanti ciascuno un impegno oscillante tra le 100 e le 150 di ore lavorative distribuite su più anni (sono riportati gli esempi degli incarichi conferiti da Ecolombardia, Lomellina Energia, Sacmi); dunque, “(...) un impegno che non può assolutamente essere giudicato come prevalente, o in grado di interferire negativamente con l’impegno universitario (...)”, come peraltro emerge dalla documentazione versata agli atti del giudizio di primo grado da cui risulta che “(...) negli anni relativi agli incarichi contestati (...) l’attività universitaria del prof. Consonni, debitamente ‘registrata’ e ‘attestata’ ha raggiunto un monte ore tra 3,4 e oltre 16 volte superiore al tempo dedicato all’attività consulenziale (...)” (pagg. 12 e 13 dell’atto di citazione

	in appello).	
	2.1.2. Del pari, la difesa in discorso si duole che possano essere ritenuti	
	indici sintomatici dello svolgimento di un'attività "libero-	
	professionale" le concorrenti circostanze che il Prof. CONSONNI fosse	
	titolare di partita I.V.A. e ne facesse uso rilasciando regolare fattura a	
	fronte dei compensi percepiti e che l'ammontare complessivo di questi	
	ultimi fossero equivalenti, se non superiori, agli stipendi lordi percepiti	
	nel medesimo arco temporale dall'Ateneo milanese di appartenenza.	
	2.1.2.1. Quanto alla titolarità e all'utilizzo della partita I.V.A., la difesa	
	in esame richiama la giurisprudenza di questa Sezione (sent. n.	
	197/2019) secondo la quale il possesso della partita I.V.A. e il rilascio	
	di regolare fattura per le prestazioni extra-istituzionali svolte non	
	dimostrerebbero <i>"(...) che il docente universitario sia dedito ad attività</i>	
	<i>parallele rispetto all'impiego pubblico di insegnamento universitario (...)"</i> , di	
	talché il positivo riscontro che l'interessato la possegga e la utilizzi non	
	equivale ad accertare che l'attività fatturata abbia il carattere di	
	abitualità e di sistematicità propri dell'attività "libero-professionale"	
	che gli si contesta; e ciò anche in considerazione del fatto che il	
	medesimo avesse chiesto e ottenuto, fin dal gennaio 2013, la	
	cancellazione dall'Albo degli Ingegneri.	
	2.1.2.2. Quanto al criterio incentrato sul raffronto tra l'ammontare dei	
	compensi ritratti dallo svolgimento di attività extra-istituzionale e	
	quello dello stipendio lordo di cui era beneficiario nel medesimo arco	
	temporale in contestazione in quanto dipendente pubblico, la difesa in	
	discorso ne eccepisce la sostanziale inconsistenza rilevando in	
	8	

proposito che “(...) non è affatto infrequente che anche 1 o 2 incarichi possano raggiungere livelli economici corrispondenti alla retribuzione da lavoro dipendente, e magari risolversi in poche giornate di impegno l’anno (...) [mentre al] contrario, possiamo logicamente immaginare situazioni caratterizzate da molti incarichi consulenziali di basso valore economico che magari non raggiungono il preteso indice sintomatico della retribuzione connessa all’attività dipendente, e tuttavia hanno un impatto più significativo in termini di numerosità, continuità, abitualità.”. (pag. 10 dell’atto di citazione in appello).

2.1.3. Sotto altro profilo, la difesa dell’odierno appellante lamenta come la sentenza impugnata abbia erroneamente omesso di stralciare dall’elenco degli incarichi contestati quelli svolti dal Prof. CONSONNI come consulente tecnico di parte nell’ambito di procedimenti giudiziari, posto che tali incarichi erano consentiti dall’art. 11, co. 4, del d.P.R. n. 382/1980, che, per quanto qui interessa, non qualifica incompatibile con il relativo *status* lo svolgimento da parte del docente universitario a tempo pieno di perizie giudiziarie, nel cui ambito definitorio, opina la difesa dell’odierno appellante, “(...) rientrano evidentemente tutte le consulenze prestate nell’ambito di un procedimento giudiziario indipendentemente dal fatto che siano effettuate in qualità di CTU o di CTP [costituendo entrambe] un fondamentale momento di collaborazione tecnico professionale all’esercizio della funzione giurisdizionale.” (sono richiamati, in proposito, gli artt. 195 e 201 c.p.c. a dimostrazione che la consulenza tecnica d’ufficio e quella di parte sono entrambe “(...) riconducibili all’esigenza processuale di accertamento

di fatti e circostanze rilevanti per la decisione, e quindi 'giudiziarie' anch'esse, nel senso di utili alla definizione e all'accertamento dei fatti e delle problematiche di causa (...).".

2.1.4. Ancora, la difesa dell'odierno appellante censura anche il fatto che la sentenza impugnata, "(...) operando una evidente lesione di un principio di completezza della decisione e di garanzia del corretto esame delle deduzioni difensive del convenuto (...)", abbia altresì omissis di considerare che, sempre alla stregua del dianzi menzionato art. 11, co. 4, del d.P.R. n. 382/1990, dovessero essere espunti dall'elenco degli incarichi contestati quelli svolti per conto di enti a partecipazione pubblica, quali A2A "(...) partecipata in modo maggioritario dal Comune di Milano e dal Comune di Brescia che esercitano tra l'altro una serie di rilevanti poteri di controllo sulla governance societaria (...)", Lomellina Energia "(...) controllata da LGH e ASM ISA Vigevano, entrambe a prevalente capitale pubblico (...)", Ecolombardia 4 "(...) partecipata al 100% da A2A (...)", ACEA "(...) soggetto partecipato al 51% da Roma Capitale (...)". Ciò in quanto non è dubbio che "(...) la norma del 1980, quando fa riferimento agli "organismi a prevalente partecipazione statale" (all'epoca non era ancora prevista la possibilità degli enti locali di costituire e partecipare a società con il concorso anche di privati, facoltà riconosciuta solo dalla l. 142 del 1990), debba essere inteso come riferibile in generale agli organismi a prevalente partecipazione pubblica, dove quello che conta, in altri termini, è la natura pubblica del capitale di controllo, indipendentemente dal fatto che il soggetto pubblico sia lo Stato o un altro di quegli enti pubblici costituzionalmente riconosciuti come costitutivi della Repubblica, ai sensi

dell'art. 114 Cost." (pag. 17 dell'atto di citazione in appello).

2.2. Con il secondo motivo d'appello, rubricato *"Elemento soggettivo"*, la difesa del Prof. CONSONNI lamenta la contraddittorietà della sentenza impugnata là dove, mentre da un lato sostiene che il predetto docente avesse piena consapevolezza dell'esistenza del divieto legale di svolgere attività professionale, trattandosi di una incompatibilità assoluta espressamente prevista dalla normativa di riferimento da lungo tempo, dall'altro, invece, riconosce che, a seguito dell'entrata in vigore dell'art. 6, co. 10, della l. n. 240/2010, fossero insorti *"indubbi contrasti interpretativi"* a proposito del significato da attribuire alla disposizione citata nella parte in cui stabilisce che *"I professori e i ricercatori a tempo pieno, fatto salvo il rispetto dei loro obblighi istituzionali, possono svolgere liberamente attività (...) di consulenza (...)"*.

2.2.1. Inoltre, la difesa dell'odierno appellante censura l'illogicità della sentenza impugnata là dove sminuisce del tutto la circostanza, debitamente documentata, che il proprio assistito chiese agli uffici competenti dell'Ateneo di appartenenza delucidazioni a proposito della possibilità di svolgere liberamente perizie nell'ambito di procedimenti giudiziari e *"(...) che la risposta degli uffici dell'Università sia stata netta, decisa, nell'escludere qualsiasi necessità di autorizzazione, e nel richiamare il passaggio di discontinuità rappresentato dalla legge 'Gelmini'."* (pag. 19 dell'atto di citazione in appello); e ciò sulla base della discutibile duplice ragione che siffatta risposta, fornita dall'Ateneo con email del 17 luglio 2012, provenisse da *"(...) funzionario non legittimato a dare interpretazioni ufficiali della normativa"*

sopravvenuta (funzione spettante invece agli organi di vertice dell'Università, in primis al Rettore) (...)” e che la richiesta di chiarimenti del Prof. CONSONNI agli uffici dell'Ateneo fosse “(...) alquanto generica (...) e certamente non consentiva di avere contezza del carattere professionale dell'attività esterna svolta dal docente. Conseguentemente, anche la risposta data (...) risulta altrettanto generica e non può rivestire alcuna efficacia “scriminante” sulla condotta del professore.”. Ad avviso della difesa dell'odierno appellante, infatti, entrambe le ragioni sopra trascritte sono destituite di fondamento, atteso che: da un lato, la funzionaria che riscontrò la richiesta di delucidazioni del Prof. CONSONNI era al tempo Responsabile del Servizio Gestione Personale Docente, “(...) dunque è un soggetto competente proprio sulla gestione del personale docente ed è il referente organizzativo di Ateneo per gli aspetti legati allo status giuridico dei professori (...)”, e che tale interpretazione fu confermata al Prof. CONSONNI dall'allora Direttore generale dell'Ateneo, organo dell'Ateneo responsabile della gestione amministrativa, finanziaria e tecnica e dell'organizzazione complessiva delle risorse, dei servizi e del personale dell'Ateneo, nonché della legittimità, dell'imparzialità, della trasparenza e del buon andamento dell'attività amministrativa di Ateneo ai sensi degli artt. 9 e 18 dello Statuto del Politecnico di Milano, con le note del maggio e del novembre 2019, depositate agli atti del giudizio. Pertanto, sarebbe evidente il travisamento in cui è incorso il Giudice di prime cure là dove ha affermato che la dolosità della condotta del Prof. CONSONNI avrebbe trovato “(...) un ulteriore riscontro anche nel non avere informato il proprio datore di lavoro in ordine

all'espletamento non tanto dei singoli incarichi consulenziali (che potevano anche essere leciti ma solo se occasionali), bensì della reiterata, durevole e pluriennale attività esterna parallela a quella di insegnamento in tal modo, venendo intenzionalmente meno ai suoi doveri di correttezza e buona fede (artt. 1175 e 1375 c.c.), il prof. Consonni ha impedito all'Amministrazione di ravvisare la effettiva natura professionale e non occasionale delle prestazioni rese" (pagg. 19-21 dell'atto di citazione in appello).

2.3. Con il terzo motivo d'appello, rubricato *"Sulla erroneità e illegittimità della sentenza nella parte in cui non accoglie l'eccezione di prescrizione proposta dal convenuto - Impugnazione del paragrafo 4) della sentenza (pagg. 17-18)"*, la difesa dell'odierno appellante osserva che una volta dimostrato che nel caso di specie non vi fu alcun occultamento doloso, l'eccezione di parziale prescrizione dell'azione di responsabilità amministrativa esercitata nei suoi confronti, sollevata in primo grado, risulta fondata. E ciò considerando che fosse noto da tempo al Politecnico di Milano che il Prof. CONSONNI fosse titolare di partita I.V.A. e la utilizzasse per emettere fatture a fronte dei compensi corrisposti da LEAP, centro di ricerca operante nel settore energetico-ambientale fondato e partecipato dal menzionato Politecnico, per contributi a progetti e consulenze, e che tali compensi fossero ogni anno dichiarati al citato Ateneo, al quale peraltro egli, al pari di ogni altro docente investito di analoghe attività, versava il 10 per cento di quanto percepito a tale titolo. Di qui la conclusione che *"E' evidente allora che l'Università è sempre stata in condizione di sapere che il prof. Consonni svolgeva un'attività consulenziale, e che era titolare di partita*

IVA, e questo non può non rilevare in ordine al decorso del termine prescrizione. Questo significa che debbono ritenersi prescritte le contestazioni relative agli incarichi che precedono di oltre 5 anni la notifica dell'invito a dedurre e della messa in mora (**15 novembre 2019**) (...). Anche su questo punto, corrispondente al paragrafo 5-), la sentenza deve essere annullata/riformata, stralciando gli incarichi e i relativi compensi precedenti al novembre 2014" (pagg. 23-24 dell'atto di citazione in appello, enfasi nell'originale).

2.4. Con il quarto motivo d'appello, rubricato "Sulla erroneità e illegittimità della sentenza nella parte in cui addebita al prof. Consonni un comportamento doloso e/o di occultamento doloso della sua attività e del danno; nonché nella parte in cui configura il comportamento del docente in termini di colpa grave omettendo di considerare l'incertezza e la equivocità della disciplina normativa, e l'affidamento del prof. Consonni nei chiarimenti e nelle rassicurazioni forniti dagli uffici dell'Ateneo alla sua richiesta - Sulla erroneità e illegittimità della sentenza nella parte in cui non accoglie la richiesta, in via subordinata, di esercizio del potere riduttivo - Impugnazione dei paragrafi 3, 4, 7 della sentenza", la difesa dell'odierno appellante lamenta che il Giudice di prime cure avrebbe erroneamente e illegittimamente respinto l'istanza, contenuta nella comparsa di costituzione e risposta, di esercitare il potere riduttivo nonostante nel caso di specie fossero presenti tutti i presupposti per farlo, quali: il costante e proficuo svolgimento, da parte del Prof. CONSONNI, dei suoi compiti di istituto, sul piano didattico e scientifico; l'assenza di documento per l'Amministrazione universitaria di appartenenza

	derivante dallo svolgimento dell'attività "libero-professionale"	
	oggetto di contestazione; l'affidamento riposto nella correttezza e	
	legittimità del proprio comportamento, indotto dalle rassicurazioni	
	ricevute dal proprio Ateneo, dalla natura consulenziale dell'attività	
	svolta, dalla natura pubblica nella quasi totalità dei casi dei soggetti	
	committenti e dalla circostanza che, fino alla riforma del pertinente	
	regolamento di Ateneo per dare attuazione alla l. n. 240/2010, avesse	
	chiesto e ottenuto dall'Ateneo l'autorizzazione a svolgere gli incarichi	
	di consulenza conferitogli.	
	2.4.1. Inoltre, in punto di elemento soggettivo della responsabilità	
	amministrativa contestatagli, la difesa dell'odierno appellante	
	ribadisce in questa sede come molteplici circostanze fattuali, dedotte e	
	allegate in giudizio, siano convergenti nel dimostrare che alcun	
	occultamento doloso del danno può essere validamente imputato al	
	proprio assistito, avendo egli <i>"(...) regolarmente fatturato le sue</i>	
	<i>prestazioni, peraltro rese in favore di committenti di particolare rilevanza nel</i>	
	<i>contesto sociale-territoriale; (...) mai nascosto al suo Ateneo lo svolgimento di</i>	
	<i>attività professionale, richiedendo le necessarie autorizzazioni (finché</i>	
	<i>richieste, cioè fino alla modifica regolamentare del 2011), ovvero chiarimenti</i>	
	<i>sulla necessità di procedere in questo senso alla luce delle modifiche della</i>	
	<i>normativa regolamentare 'locale'. Inoltre, (...) sempre regolarmente fatturato</i>	
	<i>e pagato le imposte sulle attività extrauniversitarie. Dunque, nessun artificio,</i>	
	<i>nessuna condotta volta a celare la propria attività o a nascondere il danno, o a</i>	
	<i>determinare una falsa rappresentazione della realtà. Tutto questo che è</i>	
	<i>ampiamente provato e attestato non può non rilevare nel senso della buona</i>	

fede del prof. Consonni, dell'affidamento incolpevole nella legittimità delle attività svolte e della sua condotta (anche in rapporto alla natura delle attività contestate), e nel senso di escludere non solo il dolo ma anche la colpa grave che gli viene così genericamente imputata" (pag. 29 dell'atto di citazione in appello).

2.5. Con il quinto motivo d'appello, rubricato *"Sulla erroneità ed illegittimità della sentenza nella parte in cui, pur affermando correttamente il principio della quantificazione del danno (e dei compensi da riversare) al netto delle imposte versate, calcola la percentuale da stralciare sulla base di un'aliquota inferiore a quella effettiva e documentata; e altresì, nella parte in cui in dica erroneamente un importo lordo superiore a quello risultante dalla somma degli importi relativi alle fatture contestate – Impugnazione in parte qua del paragrafo 6.1. della sentenza"*, la difesa dell'odierno appellante censura la sentenza impugnata nella parte in cui, a suo avviso erroneamente, ha individuato in euro 439.516,18 anziché in euro 423.793,88 l'ammontare, al lordo delle imposte e dei contributi previdenziali, dei compensi correlati allo svolgimento di attività "libero-professionale" e applicato a tale ammontare, al fine di quantificare quanto di questi compensi sia stato effettivamente percepito dal proprio assistito, l'aliquota fiscale marginale del 41 per cento anziché quella del 45,66 per cento. Pertanto, ove fosse confermata la condanna a carico del Prof. CONSONNI, la sentenza impugnata andrà comunque riformata *in parte qua*, con conseguente rideterminazione del *quantum* del danno erariale da risarcire nel minore importo di euro 230.289,59.

2.6. Con il sesto motivo, rubricato *“Sulla erroneità ed illegittimità della sentenza nella parte in cui conferma il sequestro e opera la conversione in pignoramento fino alla concorrenza del danno contestato”*, la difesa dell’odierno appellante lamenta come il mantenimento del sequestro sui beni immobili del proprio assistito sia del tutto sproporzionato rispetto all’ammontare del danno erariale che sarebbe tenuto a risarcire, tenuto altresì conto che nel caso in esame non sussiste alcun elemento, né ipotetico, né concreto, che possa presagire prospetticamente la sua incapacità ad adempiere all’obbligo di pagamento discendente dal titolo giudiziale oggetto di gravame. Ciò peraltro troverebbe indiretta conferma nella circostanza che il Politecnico di Milano, in via cautelativa, ha comunque avviato il recupero in via amministrativa della somma oggetto di condanna operando sullo stipendio del Prof. CONSONNI la trattenuta del quinto. Pertanto, la difesa dell’odierno appellante chiede la revoca del sequestro di cui si tratta.

2.7. La difesa dell’odierno appellante, alla stregua dei motivi di appello sopra descritti, ha dunque chiesto a questo Giudice di: *“(…) in via preliminare e pregiudiziale:*

- dichiarare inammissibile e/o improcedibile (in parte qua) l'atto di citazione notificato, per intervenuta prescrizione dell'azione di responsabilità, con riferimento agli incarichi che precedono di oltre 5 anni la data di notifica dell'atto di messa in mora e invito a dedurre, annullando e/o riformando sul punto la sentenza n. 163/2021 impugnata;
nel merito, e in ogni caso:

	<i>- in via principale, annullare e/o riformare la sentenza n. 163/2021, sulla base</i>	
	<i>dei motivi di appello proposti, dichiarando l'insussistenza del danno, della</i>	
	<i>condotta antigiuridica e del nesso causale, con riferimento a quanto dedotto</i>	
	<i>nei motivi di appello;</i>	
	<i>- in via subordinata, operare una diversa quantificazione del danno in</i>	
	<i>conformità ai motivi indicati in atti;</i>	
	<i>- sempre nel merito, e in via ulteriormente subordinata, si chiede all'Ecc.ma</i>	
	<i>Corte adita di fare largo uso del potere riduttivo, in conformità a quanto</i>	
	<i>previsto dall'art. 52, co. 2 del RD 12 luglio 1934, n. 1214, come dedotto nei</i>	
	<i>motivi di appello;</i>	
	<i>- infine, si chiede la revoca del sequestro e l'annullamento/ riforma della</i>	
	<i>sentenza nella parte in cui conferma il sequestro e lo converte in</i>	
	<i>pignoramento.</i>	
	<i>Con vittoria delle spese di giudizio”.</i>	
	3. Avverso la medesima sentenza ha interposto appello incidentale la	
	Procura regionale presso la Sezione giurisdizionale della Corte dei	
	conti per la Lombardia, che ne ha chiesto la riforma sia nella parte in	
	cui ha respinto la concorrente domanda di condanna del convenuto al	
	pagamento di euro 241.535.03, al lordo degli oneri fiscali e	
	previdenziali, “(...) corrispondente alle differenze del trattamento economico	
	tra il regime di impiego a tempo pieno e il regime di impiego a tempo definito	
	previsto per il personale universitario (...)”, per violazione dell’obbligo di	
	esclusività del rapporto d’impiego con l’Ateneo in questione, ovvero,	
	in subordine, a titolo di disservizio; sia nella parte in cui “(...) ha	
	rigettato la domanda attorea relativa alla maggiore decurtazione del	

	<i>tantundem perceptum a titolo di compensi per diuturna attività professionale</i>	
	<i>incompatibile (contestati in citazione euro 439.516,18 al netto della ritenuta</i>	
	<i>d'acconto pari al 20%, accertati in sentenza per euro 250.356,91 al netto di</i>	
	<i>aliquota fiscale pari al 41%) (...)” pag. 4 dell’atto di appello incidentale),</i>	
	<i>perché ritenuta errata e ingiusta per i seguenti plurimi motivi.</i>	
	<i>3.1. Con il primo motivo d’appello, rubricato “Errore di diritto per</i>	
	<i>violazione, falsa applicazione norme giuridiche. Violazione dell’art. 53,</i>	
	<i>comma 7 e 7 bis d.lgs. 165/2001. Errore di diritto sulla nozione di tantundem</i>	
	<i>perceptum, omessa pronuncia (capi 6,6.1, 8)”, la Procura regionale odierna</i>	
	<i>appellante incidentale lamenta l’erroneità della sentenza impugnata là</i>	
	<i>dove ha ridotto l’ammontare del danno erariale (corrispondente ai</i>	
	<i>compensi che il Prof. CONSONNI ha ritratto dallo svolgimento di</i>	
	<i>attività “libero-professionale” assolutamente incompatibile)</i>	
	<i>decurtando dall’importo indicato in citazione la quota corrispondente</i>	
	<i>alle imposte sul reddito che il docente universitario in questione</i>	
	<i>avrebbe versato all’Erario negli anni fiscali corrispondenti a quelli in</i>	
	<i>cui l’attività extra-istituzionale contestata è stata svolta, calcolata</i>	
	<i>applicando sul reddito complessivo così prodotto l’aliquota fiscale</i>	
	<i>marginale del 41 per cento. Ritiene, infatti, la Procura regionale odierna</i>	
	<i>appellante incidentale che ciò contrasterebbe “(...) con la lettera dell’art.</i>	
	<i>53 comma 7 d. lgs. 165/2001, ultima parte, il quale prescrive a carico del</i>	
	<i>dipendente infedele l’obbligo di versamento in favore dell’amministrazione di</i>	
	<i>appartenenza del “compenso dovuto per le prestazioni eventualmente svolte”,</i>	
	<i>non del “guadagno netto” (...) [a sostegno è richiamata cospicua</i>	
	<i>giurisprudenza contabile]. Pertanto, “(...) La sentenza merita dunque di</i>	

essere riformata in parte qua ed il danno, in adesione alla giurisprudenza contabile ormai prevalente, andrà riquantificato al lordo, detratta solo la ritenuta d'acconto, secondo l'importo originariamente azionato in citazione (...)” che costituisce, secondo quanto dichiara la stessa Procura regionale odierna appellante incidentale nel proprio atto di appello, l'espressione “(...) di una posizione mediana, rispetto ai due noti orientamenti che computano il riversamento al lordo (orientamento maggioritario, cfr. su tutte Sez. I App. sent. n.150/2019 e n.91/2021) o al netto del prelievo fiscale (cfr. su tutte, Sez. giur. Lombardia sent. n.198/2020)”, che si risolve “(...) pertanto [in] un trattamento di favor per il docente” (pagg. 5 e 6 dell'atto di appello incidentale).

3.2. Con il secondo motivo d'appello, rubricato “Errore di calcolo. Errata quantificazione del danno erariale pur al netto del prelievo fiscale (capi 6, 6.1, 8)”, la Procura regionale odierna appellante incidentale censura l'errore di calcolo di cui sarebbe affetta la sentenza impugnata in punto di determinazione del quantum della condanna posta a carico del Prof. CONSONNI. Rileva, infatti, che il Giudice di prime cure, nel detrarre dall'ammontare del danno erariale indicato in citazione una quota corrispondente all'aliquota fiscale marginale ritenuta applicabile alla posizione reddituale del Prof. CONSONNI (41 per cento), ha obliterato, tuttavia, che da tale ammontare era già stata scomputata la quota corrispondente alla ritenuta fiscale del 20 per cento operata dai committenti in qualità di sostituti d'imposta. Conseguentemente “(...) poiché la base di computo del danno era già stata decurtata del 20% a titolo di ritenuta d'imposta e dunque la riduzione dell'ulteriore 21% sull'imponibile

complessivo lordo, pari ad euro 527.419,41, non poteva condurre alla minor somma [di euro 250.356,91], bensì ad euro 311.177,51 (reddito netto percepito dai compensi per attività libero professionale incompatibile)” (pag. 7 dell’atto di appello incidentale).

3.2.1. La Procura regionale odierna appellante incidentale evidenzia, inoltre, come l’erroneità di cui si tratta discenderebbe anche dalla circostanza che il Giudice di prime cure, nell’operare la decurtazione in discorso, ha preso a riferimento il reddito complessivo percepito dal Prof. CONSONNI nel periodo temporale in contestazione, non considerando, tuttavia, che “(...) *che il sistema di imposizione fiscale è calcolato per scaglioni di aliquote e che il professore, utilizzando la dichiarazione modello 770, tipica di chi svolge un’attività professionale con partita Iva, ha dedotto dal reddito imponibile le spese sostenute per produrre i compensi indebitamente e illecitamente percepiti dall’attività extra istituzionale ritenuta incompatibile con il suo status di dipendente pubblico a tempo pieno (...) con ciò giovandosi di una riduzione di gettito fiscale per la produzione di un reddito che non avrebbe dovuto percepire.*” (pagg. 7-8 dell’atto di appello incidentale). Di qui, dunque, la meritevolezza della riforma *in parte qua* della sentenza impugnata.

3.3. Con il terzo motivo d’appello, rubricato “*Errore di diritto per violazione, falsa applicazione norme giuridiche (art. 11 del d.p.r. 382/1980, ripreso dall’art. 6 comma 8 della legge 240/2010). Omesso riconoscimento del danno da lesione del dovere di esclusiva (capi 6, 5.1., 5.2, 8). Omissione di pronuncia rispetto alla domanda proposta in via principale. Motivazione apparente e/o erronea*”, la Procura regionale odierna appellante

incidentale ha censurato la sentenza impugnata anche nella parte in cui
 ha rigettato la propria domanda di condanna al pagamento della
 maggiorazione retributiva prevista per i docenti universitari in regime
 di impegno a tempo pieno che il convenuto, odierno appellante
 principale, avrebbe indebitamente percepito a causa dello
 svolgimento, nel periodo temporale in contestazione, di attività
 “libero-professionale”, poiché, in maniera erronea e contraddittoria: i)
 da un lato, ha ritenuto non provato l’inadempimento del docente
 universitario di cui si tratta nell’assolvimento dei compiti di istituto cui
 il medesimo era tenuto, quantunque nell’atto di citazione fossero state
 analiticamente contestate “(...) le interferenze e le sovrapposizioni fra
 insegnamento e attività professionale incompatibile (...) sino a provare
 documentalmente una vera e propria coincidenza non solo di periodo, ma
 anche giornaliera e in alcuni casi persino oraria ! (da pag. 13 a pag.25)”, e
 fosse stato posto in evidenza come la mole degli incarichi extra-
 istituzionali svolti, compresi quelli regolarmente autorizzati, per i quali
 l’interessato aveva conseguito un reddito superiore agli stipendi lordi
 percepiti dall’Ateneo nel medesimo periodo, dimostrava come “(...) il
 docente, nel periodo contestato, ebbe a saturare le proprie energie lavorative
 quasi esclusivamente per assicurare lo svolgimento dei vari incarichi extra
 istituzionali.”; ii) dall’altro, ha obliterato la “(...) distinzione tra danno da
 violazione dell’esclusiva (...)”, che comporterebbe “(...) un costo privo di
 utilità corrispettiva e perciò neppure in parte giustifica le maggiorazioni
 previste per il relativo regime di tempo pieno (...)”, e “(...) danno da
 disservizio, assimilando il primo tipo di danno al secondo (...) [con]

	conseguente omissione di pronuncia su tale specifica voce di danno.” (pagg.	
	9 - 11 dell’atto di appello incidentale).	
	3.3.1. Sotto altro concorrente profilo, la Procura regionale odierna	
	appellante incidentale lamenta altresì che il Giudice di prime cure	
	avrebbe immotivatamente disatteso anche la domanda di condanna	
	del convenuto, odierno appellante principale, per danno da	
	disservizio, posta in subordine a quella per danno da violazione	
	dell’obbligo di esclusività, evidenziando che tale decisione si	
	fonderebbe su “(...) una laconica affermazione di mancato convincimento,	
	ancorata all’assenza di reclami da parte dei discenti o dell’Università o alla	
	natura fisiologica dell’avvalimento di collaboratori, senza nulla motivare,	
	ancorché in modo reiettivo, sulle singole fattispecie di interferenza e di	
	sovrapposizione evidenziate da parte attorea.” (pag. 14 dell’atto di appello	
	incidentale).	
	3.4. In conclusione, la Procura regionale odierna appellante incidentale,	
	alla luce dei motivi d’appello dianzi riportati, ha chiesto a questo	
	Giudice di: “(...) riformare nei termini indicati in diritto l’impugnata	
	sentenza n. 163/2021 della Sezione giurisdizionale della Corte dei conti per la	
	Lombardia, depositata il 13.05.2021, ed impugnata in via principale dal	
	CONSONNI con atto notificato il 12.7.2021, con condanna, in favore	
	dell’Ateneo Politecnico di Milano, dell’appellato incidentale nei termini di cui	
	alla citazione di prime cure e precisamente dell’importo di euro 439.516,18,	
	percepiti quale emolumenti da attività libero professionale incompatibile, al	
	netto della ritenuta d’acconto, in aumento rispetto alla condanna inflitta in	
	primo grado; in via subordinata, tale voce di danno, al netto del prelievo fiscale	
	23	

	<i>complessivo, deve essere ragguagliata all'importo di euro 311.177,51, nonché</i>	
	<i>per trattamenti stipendiali non dovuti pari ad euro 241.535,03, ferma restando</i>	
	<i>l'impugnata sentenza nella parte in cui ha condannato il convenuto al</i>	
	<i>pagamento di euro 250.356,91 per importi ex art. 53, c. 7s., d.lgs. n. 165/2001,</i>	
	<i>oltre rivalutazione e interessi sino al saldo. Conferma del pignoramento sui</i>	
	<i>beni oggetto di sequestro conservativo. “</i>	
	4. Con memoria depositata il 30 marzo 2024, la Procura generale ha	
	rassegnato le proprie conclusioni scritte chiedendo il rigetto	
	dell'appello principale, siccome infondato, e, per converso,	
	l'accoglimento di quello incidentale.	
	4.1. In particolare, la Procura generale, premesso che “(...) la condanna	
	non può che essere commisurata agli interi compensi percepiti, al lordo delle	
	imposte e delle altre ritenute previdenziali e fiscali, dal momento che,	
	analogamente a quanto già argomentato in tema di conoscibilità del danno, 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 (...)”, si sofferma sul terzo e quarto	
	motivo dell'appello principale, rilevandone l'infondatezza tanto al	
	lume della prevalente giurisprudenza contabile, per cui nel caso per	
	cui è giudizio e in quelli similari l'esordio della prescrizione va	
	individuato nel momento in cui giungono a conclusione le indagini	
	della Guardia di Finanza “(...) perché solo da tale data l'Amministrazione	
	ha potuto far valere le proprie pretese creditorie derivanti dal comportamento	

*omissivo del dipendente” (sez. III n. 344/2023) (...)”, e che l’elusione, da parte del convenuto, odierno appellante principale, dell’obbligo di comunicazione degli incarichi conferitigli da terzi integra senz’altro l’occultamento doloso di cui all’art. 1, co. 2, l. n. 20/1994, quanto sul rilievo che, contrariamente a quanto eccepito *ex adverso*, alcun legittimo affidamento egli poteva riporre nelle informazioni ricevute dagli uffici dell’Ateneo di appartenenza, considerata la genericità della sua richiesta che “(...) non consentiva di avere contezza del carattere professionale dell’attività esterna svolta (...)”.*

5. Con memoria depositata il 17 aprile 2024 la difesa del Prof. CONSONNI ha ulteriormente argomentato in merito ai motivi di appello formulati nel proprio atto introduttivo del presente giudizio e ha replicato a quelli contenuti nell’atto di appello incidentale proposto dalla Procura regionale presso la Sezione giurisdizionale della Corte dei conti per la Lombardia, di cui ha evidenziato l’infondatezza sotto molteplici profili, non senza prima rilevare l’incidenza determinante sull’esito del presente giudizio che, a suo avviso, avrebbe quanto disposto dall’art. 9, co. 2 *ter*, del d. l. n. 44/2023, convertito con modificazioni dalla l. n. 74/2023, a mente del quale “*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,*

	<i>rappresentata dall'introduzione nella legge n. 240/2010 (...)''.</i>	
	6. Alla pubblica udienza dell'8 maggio 2024, al termine della	
	discussione e udite le conclusioni dei rappresentanti delle parti, come	
	da verbale d'udienza, il giudizio è stato trattenuto in decisione.	
	Considerato in	
	DIRITTO	
	1. In via pregiudiziale il Collegio dispone, ai sensi dell'art. 184, co.1,	
	c.g.c., la riunione dell'appello principale del Prof. CONSONNI e	
	dell'appello incidentale della Procura regionale presso la Sezione	
	giurisdizionale della Corte dei conti per la Lombardia in quanto	
	proposti contro la stessa sentenza.	
	2. Passando allo scrutinio dell'appello principale proposto dal Prof.	
	CONSONNI, ritiene il Collegio che esso sia fondato per le ragioni di	
	seguito esposte.	
	2.1. Va rammentato, in premessa, che con la sentenza impugnata il	
	Giudice di prime cure ha accolto la domanda della Procura attrice di	
	condanna del Prof. CONSONNI al pagamento, in favore del	
	Politecnico di Milano, dei compensi ritratti dagli incarichi di	
	consulenza svolti tra il 2012 e il 2016 ritenendo fondata la	
	prospettazione attorea - che a sua volta ha fatto propria la	
	qualificazione datane dalla Guardia di Finanza - Gruppo Milano - 1°	
	Nucleo Operativo nella relazione di cui alla nota prot. n. 577044 del 26	
	settembre 2018 con oggetto: "Notizia di danno erariale ex art. 51 D.Lgs. n.	
	174/2016, redatta nei confronti di: Prof. CONSONNI Stefano (...) (in	
	particolare, prf. 2.2., pagg. 7-16) - secondo cui essi configuravano	
	26	

	esercizio di attività “libero-professionale” assolutamente	
	incompatibile con il suo <i>status</i> di docente universitario con regime di	
	impegno a tempo pieno. A tale conclusione il Giudice di prime cure è	
	pervenuto ritenendo che gli incarichi di consulenza in questione,	
	riguardati nel loro insieme nel riferito arco temporale, si connotavano	
	per continuità, sistematicità e professionalità, e, dunque, come tali,	
	erano espressione di esercizio di attività “libero-professionale”	
	abituale; inoltre, concorrevano a corroborare tale conclusione la	
	circostanza che il docente universitario in questione fosse titolare di	
	partita I.V.A e la impiegasse fatturando le proprie prestazioni e che i	
	compensi ritratti da tale attività fossero cospicui.	
	2.2. La giurisprudenza di questa Sezione formatasi in casi consimili a	
	quello qui in esame - a cui questo Collegio intende dare continuità -	
	ha affermato che ancorché il contenuto degli incarichi possa in astratto	
	ascriversi all’ambito dell’attività di consulenza, e, quindi, il suo	
	svolgimento sarebbe, come tale, compatibile con il regime di impegno	
	del docente universitario a tempo pieno, la significativa frequenza	
	degli stessi “(...) unitamente alla presenza degli altri indici sintomatici, quali	
	<i>l’entità dei proventi, l’esistenza di uno studio, l’apertura di partita IVA (...),</i>	
	<i>privano la consulenza di quel carattere di occasionalità, indispensabile al fine</i>	
	<i>di una piana qualificazione in termini di attività liberamente esercitabile.”. E</i>	
	tale conclusione si impone anche a seguito dell’entrata in vigore della	
	norma di interpretazione autentica dell’art. 6, co. 10, della l. n.	
	240/2010 a opera dell’art. 9, co. 2 <i>ter</i> del d. l. n. 44/2023, introdotto	
	dalla legge di conversione n. 74/2023, la quale “(...) ponendosi in linea	
	27	

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 d'App., sent. n. 181 del 2019). In sintesi, quindi, l'attività consulenziale liberamente esercitabile è connotata ontologicamente dalla tipologia di contenuti e dalle modalità di esecuzione, nonché da indici sintomatici esterni, quali la frequenza delle attività extra-istituzionali, la presenza di partita IVA, il rapporto tra reddito rinveniente da attività extra-istituzionale e reddito da attività istituzionale; indici sintomatici, che andranno valutati unitamente alle altre caratteristiche della consulenza per confermarne - o, eventualmente, smentirne - la natura." (così, sent. 20 novembre 2023, n. 473). Si è dunque precisato che "(...) 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

	<i>continuativo.</i> " (così, sent. 24 maggio 2024, n. 155; in termini, sent. 6 settembre 2024, n. 220).	
	2.3. Orbene, ritiene il Collegio che nel caso che occupa la documentazione versata agli atti del giudizio faccia emergere che gli incarichi consulenziali svolti dal Prof. CONSONNI, oggetto di contestazione, non configurassero l'esercizio di attività "libero-professionale", assolutamente incompatibile con il proprio <i>status</i> di docente universitario con regime di impegno a tempo pieno, per la dirimente ragione che difettesse nella specie la significatività della loro frequenza, considerato che nel quinquennio preso a riferimento egli assunse in media poco più di 2 incarichi l'anno. Il mancato riscontro del dato fattuale di cui si tratta rende, peraltro, privi di rilevanza gli indici sintomatici costituiti rispettivamente dal possesso e dall'uso della partita I.V.A. e dalla elevatezza del reddito ritratto da tali attività extra-istituzionale, anche in considerazione del fatto: quanto al primo, che <i>"(...) la titolarità di una partita IVA da parte di un docente universitario, soprattutto se non accompagnata dall'iscrizione in Albi professionali, non implica, automaticamente, che ogni attività fatturata sia contraria ai doveri di esclusività, in quanto, non è accertativa del carattere di abitualità e sistematicità della stessa."</i> (così, sent. 23 ottobre 2019, n. 197); quanto al secondo, che l'ammontare del reddito ritratto non rappresenta un indicatore attendibile, neppure a livello sintomatico, ove se ne tenga conto in maniera avulsa dalla considerazione di quelle che sono state, nel caso specifico, le determinanti che lo hanno generato (ad es. il valore della lite in caso di consulenze tecniche nell'ambito di	

	procedimenti di giudiziari ovvero il valore dell'operazione nella quale	
	si innesta la consulenza scientifica richiesta al docente, ecc.) e	
	dell'impegno effettivamente sostenuto dal docente per espletare	
	l'incarico di consulenza affidatogli. E ciò senza considerare come nel	
	caso di specie nel quinquennio 2012-2016, solo in un anno (2013) il	
	reddito ritratto dall'attività extra-istituzionale contestata è risultato	
	superiore a quello conseguito dal rapporto di impiego pubblico (si	
	vedano, in proposito, gli schemi e le tabelle analitici riportati nella	
	relazione della Guardia di Finanza citata al punto 2.1. che precede).	
	2.4. Reputa, altresì, il Collegio che dall'esame della documentazione in	
	atti emerga come le contestate attività extra-istituzionali svolte dal	
	Prof. CONSONNI siano ascrivibili all'ambito delle consulenze	
	liberamente esercitabili, posto che gli incarichi di cui si tratta, molti dei	
	quali svolti "per motivi di giustizia" secondo la dizione presente nella	
	norma di interpretazione autentica dianzi menzionata, consistevano	
	<i>"(...) in una prestazione di opera intellettuale, resa da un esperto nel proprio</i>	
	<i>campo disciplinare (...)"</i> - e dunque avevano carattere scientifico (così,	
	sent. n. 155/2024 cit.) - che gli erano conferiti in quanto accademico	
	della specifica materia, e non già come professionista iscritto all'albo	
	(da cui peraltro si era cancellato fin dal 2013). A ciò si aggiunga che,	
	nella specie, difetta altresì la prova, non fornita dalla parte che ne era	
	onerata, non solo dell'esistenza di un vincolo di subordinazione del	
	Prof. CONSONNI rispetto ai soggetti conferenti gli incarichi contestati,	
	ma anche (e soprattutto) dell'esistenza di un'organizzazione di mezzi	
	e di persone preordinata al loro svolgimento (in termini, sent. 10	
	30	

giugno 2024, n. 169).

2.5. Fermo quanto sopra, il Collegio rileva altresì che quand'anche si ritenesse che gli incarichi di consulenza in questione non rientravano tra le consulenze liberamente esercitabili ma per il loro svolgimento era necessario acquisire previamente l'autorizzazione da parte del Rettore del Politecnico di Milano, non sussisterebbe comunque nella fattispecie in esame la responsabilità amministrativa imputata al Prof. CONSONNI perché difetterebbe a suo carico l'elemento soggettivo della colpa grave.

2.5.1. Contrariamente a quanto ritenuto dal Giudice di prime cure, la richiesta di informazioni rivolta dal Prof. CONSONNI all'allora Capo dell'Ufficio Gestione Personale Docente del Politecnico, Dott.ssa Colombo, con la email del 16 luglio 2012, agli atti del giudizio, era tutt'altro che generica, posto che con essa l'interessato chiedeva espressamente se per lo svolgimento di una consulenza tecnica, sia essa di parte o di ufficio, dovesse chiedere una preventiva autorizzazione; mentre la risposta, ricevuta dal Prof. CONSONNI il giorno seguente (17 luglio 2012) sempre per email, secondo cui le consulenze risultavano compatibili con il suo *status* di docente con regime di impegno a tempo pieno e non soggette ad autorizzazione, proveniva da funzionario universitario senz'altro legittimato, in ragione della posizione organizzativa rivestita, a fornire chiarimenti agli utenti di riferimento (nella specie i docenti e i ricercatori del Politecnico) anche in ordine alla portata applicativa delle norme regolamentari interne che li riguarda, tra cui, come nella specie, quelle contenute nel

	Regolamento incarichi esterni dell'Ateneo. Ne consegue, dunque, che	
	ipotizzando che tale autorizzazione fosse stata necessaria per lo	
	svolgimento degli incarichi in contestazione, la sua omessa richiesta,	
	per la motivazione sopra vista, non configura alcun comportamento	
	doloso, né tantomeno un occultamento doloso del danno da parte del	
	Prof. CONSONNI, il quale ha confidato senza sua colpa nella	
	correttezza della risposta ricevuta e alla stregua del cui contenuto ha	
	orientato il suo agire successivo. D'altronde, non può essere negletta,	
	ai fini qui considerati, la circostanza che il Legislatore sia dovuto	
	intervenire con una norma di interpretazione autentica per sedare i	
	contrastanti interpretativi insorti sul significato da attribuire alla	
	locuzione "attività di consulenza" contenuta nel più volte citato art. 6,	
	co.10, della l. n. 240/2010. Pertanto, anche sotto questo profilo, il	
	Collegio ritiene la sentenza impugnata meritevole di riforma.	
	2.6. Passando all'esame dell'appello incidentale della Procura	
	regionale presso la Sezione giurisdizionale della Corte dei conti per la	
	Lombardia, il Collegio osserva che l'accoglimento dell'appello	
	principale per le ragioni sopra indicate comporta, quale conseguenza	
	logico-giuridica necessitata, il rigetto del primo e del secondo motivo	
	d'appello.	
	2.6.1. Analogamente è a dirsi quanto al terzo motivo d'appello	
	incidentale, posto che la domanda di condanna al pagamento della	
	maggiorazione retributiva prevista per i docenti universitari in regime	
	di impegno a tempo pieno per violazione dell'obbligo di esclusività si	
	fonda sulla circostanza, ritenuta dal Collegio insussistente per quanto	

prima riferito, che il Prof. CONSONNI, odierno appellante principale, avesse svolto, nel periodo temporale in contestazione, attività “libero-professionale”. Del pari, non coglie nel segno il motivo di appello in esame neppure là dove si lamenta che l’omessa pronuncia della sentenza impugnata anche sulla domanda di condanna per danno da disservizio, posta in subordine a quella per danno da violazione dell’obbligo di esclusività, posto che, contrariamente a quanto opinato dall’odierno appellante incidentale, il Giudice di prime cure, conformandosi alla giurisprudenza contabile prevalente, ha del tutto correttamente ritenuto che nel caso di specie non fosse stata offerta la prova dell’effettivo pregiudizio subito dal Politecnico di Milano derivante dalla svolgimento da parte del Prof. CONSONNI di attività extra-istituzionali (a prescindere, peraltro, che fossero “libere” o vietate). Come già affermato in un precedente di questa Sezione – che il Collegio condivide – *“(…) 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. 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 “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”, 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 extra-istituzionale relativamente o assolutamente incompatibile, detta maggiorazione non potrà ritenersi corrisposta sine titulo, 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. Per quanto finora argomentato, deve ritenersi che il comprovato svolgimento di attività extra-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 in re ipsa (Sez. App. III, sent. n. 447 del 2023). Sicché, per l'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 (cfr., ex multis, Corte conti, Sez. App. II, sent. n. 54 del 2024, sentt. nn. 21, 26 e 385 del 2023; 26 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 extra-istituzionale." (così, sent. n. 155/2024 cit.).

2.6.2. Ebbene, nel caso di cui si tratta, non v'è prova della sussistenza di alcun danno conseguente alla condotta attribuita al docente in questione, non essendo stato comprovato un pregiudizio al buon andamento dell'attività istituzionale svolta dallo stesso e né dedotto un concreto conflitto di interessi, mentre, all'opposto, la documentazione versata in atti dall'odierno appellante principale conduce a ritenere che egli abbia correttamente adempiuto agli obblighi complessivi d'istituto su di esso gravanti quale docente con regime d'impegno a tempo pieno.

2.7. Liquidata in favore dell'appellante principale le spese di lite per entrambi i gradi di giudizio, che sono poste a carico del Politecnico di Milano, nella misura complessiva di euro 5.000, oltre I.V.A. e C.P.A. come per legge.

	P.Q.M.	
	la Corte dei conti, Sezione Terza giurisdizionale centrale d'appello,	
	definitivamente pronunciando:	
	- dispone, ai sensi dell'art. 184, co.1, c.g.c., la riunione degli appelli	
	proposti dal Prof. CONSONNI e dalla Procura regionale presso la	
	Sezione giurisdizionale della Corte dei conti per la Lombardia avverso	
	la sentenza n. 163/2021 pronunciata dalla Sezione giurisdizionale della	
	Corte dei conti per la Lombardia, depositata il 13 maggio 2021;	
	- accoglie l'appello principale proposto dal Prof. CONSONNI e, per	
	l'effetto, in riforma della sentenza impugnata, rigetta integralmente la	
	domanda proposta nei suoi confronti dalla Procura regionale presso la	
	Sezione giurisdizionale regionale della Corte dei conti per la	
	Lombardia nell'ambito del giudizio di responsabilità iscritto al n. 29523	
	del registro di Segreteria di detta Sezione giurisdizionale;	
	- dichiara inefficace il sequestro conservativo disposto con decreto del	
	Presidente della Sezione giurisdizionale della Corte dei conti per la	
	Lombardia n. 14 del 28 ottobre 2019 convalidato con ordinanza del	
	Giudice designato n. 7/2020 del 10 febbraio 2020, e come ulteriormente	
	modificato, a seguito di reclamo, con ordinanza collegiale n. 33/2020	
	dell'8 giugno 2020, e, conseguentemente, ordina la cancellazione dai	
	registri immobiliari della trascrizione del medesimo sequestro	
	conservativo, autorizzato con i provvedimenti giudiziali da ultimo	
	menzionati, presente sui beni immobili di cui alla Sezione "B" della	
	nota di trascrizione del Conservatore dell'Agenzia delle Entrate -	
	Direzione Provinciale di Piacenza - Ufficio provinciale - Territorio -	
	36	

	Servizio di Pubblicità Immobiliare reg. gen. n. 14262, reg. part. n. 10251,	
	pres. n. 53 del 7 novembre 2019;	
	- rigetta l'appello incidentale proposto dalla Procura regionale presso	
	la Sezione giurisdizionale regionale della Corte dei conti per la	
	Lombardia;	
	- liquida in favore dell'appellante principale le spese di lite per	
	entrambi i gradi di giudizio, che sono poste a carico del Politecnico di	
	Milano, nella misura complessiva di euro 5.000, oltre I.V.A. e C.P.A.	
	come per legge.	
	Manda alla segreteria per gli adempimenti e le comunicazioni di rito.	
	Così deciso in Roma, nella camera di consiglio dell'8 maggio 2024.	
	L'ESTENSORE	IL PRESIDENTE
	Antonio Palazzo	Giuseppina Maio
	f.to digitalmente	f.to digitalmente
	Depositata in Segreteria il 20/01/2025	
	IL DIRIGENTE	
	F. to digitalmente	
	37	