

**REPUBBLICA ITALIANA****LA CORTE DEI CONTI****SEZIONE TERZA GIURISDIZIONALE CENTRALE D'APPELLO**

composta dai seguenti magistrati:

dott. Tammaro Maiello	Presidente
dott.ssa Oriella Martorana	Consigliere
dott.ssa Antonio Palazzo	Consigliere
dott. Marco Fratini	Consigliere
dott.ssa Flavia D'Oro	Primo referendario relatore

ha pronunciato la seguente

S E N T E N Z A

nel giudizio di appello di responsabilità, iscritto al n. **59871**, promosso da:

- **Pier Paolo BALBO di VINADIO** [nato a Roma, il 23.12.1945, residente a Monterosi (01030-VT), Via Agapito Ercoli n.2, codice fiscale BLBPPL45T23H501T], rappresentato e difeso, giusta procura speciale in calce al presente atto, dall'Avv. Umberto Coronas (codice fiscale CRNMRT68T21H501K, posta elettronica certificata umbertocoronas@ordineavvocatiroma.org, fax 06 36001465) e dall'Avv. Salvatore Coronas (codice fiscale CRNSVT49M24D969F, posta elettronica certificata salvatorecoronas@ordineavvocatiroma.org, fax 06 36001465), con studio in Roma (00195), Via Giuseppe Ferrari n.4, e presso gli stessi domiciliato elettivamente come da p.e.c. di Registri di Giustizia;

-appellante principale-

	contro	
	- la Procura Regionale della Corte dei conti per il Lazio;	
	-appellato e appellante incidentale-	
	- la Procura Generale della Corte dei conti;	
	nonché nei confronti	
	- dell'Università degli Studi di Roma, "La Sapienza", in persona del legale rappresentante Magnifica Rettore pro tempore Prof.ssa Antonella Polimeni nata a Roma il 06.10.1962 (C.F. PLMNNL62R46H501K) e con sede legale in Roma, Piazzale Aldo Moro n. 5 presso i cui uffici elegge domicilio, rappresentata e difesa, congiuntamente tra loro, giusta procura in calce, dagli avvocati Alfredo Fava (FVALRD61C23H501D), Sergio Salvatore Manca (MNCSGS69S05Z133P) e Mariangela Sbardella (SBRMNG73D48H501Z) tutti in servizio presso l'Area Affari Legali, Ufficio Contenzioso, della predetta amministrazione, i quali dichiarano di voler ricevere dalla cancelleria, ai sensi degli articoli 133, 134 e 176 c.p.c., gli avvisi relativi al procedimento al numero di fax 064960318 oppure agli indirizzi di p.e.c. sergio.manca@cert.uniroma1.it, alfredo.fava@cert.uniroma1.it e mariangela.sbardella@cert.uniroma1.it;	
	-appellati-	
	avverso e per il parziale annullamento	
	della sentenza della Corte dei conti, Sezione Giurisdizionale per il Lazio n.108/2022 del 13.01.2022, depositata il 02.02.2022, notificata in data 08.02.2022, nella parte in cui ha parzialmente accolto la domanda risarcitoria della Procura regionale relativa ai compensi ricevuti dal Prof. Pier Paolo Balbo di Vinadio per alcuni degli incarichi extraistituzionali contestati e lo ha quindi	
		2

condannato a pagare in favore dell'Ateneo capitolino la somma di €395.681,42, oltre interessi legali dal deposito.

Visti gli atti d'appello;

Esaminati gli atti e documenti di causa;

Uditi, nell'udienza del 26 marzo 2025, con l'assistenza del segretario, dott.ssa Alessia Spirito, il relatore, dott.ssa Flavia D'Oro, l'avv. Umberto Coronas, per l'appellante, l'avv. Sergio Salvatore Manca per l'Università degli Studi La Sapienza, il rappresentante della Procura generale nella persona del Vice Procuratore Generale dr. D'Alesio Sabrina;

Ritenuto in

F A T T O

1. La sentenza di primo grado impugnata

Con la sentenza n. 108/2022 del 13.01.2022 depositata il 02.02.2022, notificata in data 08.02.2022, la Corte dei conti, Sezione Giurisdizionale regionale per il Lazio, ha parzialmente accolto la domanda risarcitoria della Procura regionale relativa ai compensi ricevuti dal Prof. Pier Paolo Balbo di Vinadio per alcuni degli incarichi extraistituzionali contestati e lo ha quindi condannato a pagare in favore dell'Ateneo capitolino la somma di € 395.681,42, oltre interessi legali dal deposito.

In particolare la Procura Regionale aveva citato in giudizio il prof. Pier Paolo Balbo di Vinadio, all'epoca dei fatti Professore Ordinario presso l'Università degli Studi di Roma "La Sapienza" in regime di tempo pieno a far data dall'1.11.2010 e fino al collocamento a riposo per limiti di età in data 1.11.2016, per sentirlo condannare – con imputazione a titolo di dolo, ovvero, in subordine, di colpa grave - al risarcimento del pregiudizio erariale,

quantificato in € 939.327,94 (oltre rivalutazione monetaria, interessi legali e spese di giudizio), asseritamente cagionato all'amministrazione universitaria di appartenenza per aver indebitamente affiancato al rapporto lavorativo a tempo pieno in essere con l'Università, nel periodo 2010-2016, attività libero-professionale di architetto, non autorizzata né autorizzabile, contestando dieci incarichi professionali attinenti alla libera professione di architetto conferiti al convenuto da soggetti pubblici e privati.

La pretesa risarcitoria ammontava a complessivi € 939.327,94 (oltre a rivalutazione monetaria, interessi legali e spese di giudizio), derivante dalla somma di due voci di danno costituite:

a) dal riversamento, in favore dell'amministrazione di appartenenza, dei compensi percepiti pari ad € **697.557,64**, ai sensi dell'art. 53, commi 7 e 7-bis, d.lgs. 165/2001;

b) dal danno quantificato in € **241.770,30**, da violazione del vincolo di esclusività costituito dal differenziale retributivo tra gli emolumenti stipendiali lordi che, nel periodo 2010-2016, il docente ha ricevuto dall'Università per il servizio svolto come professore a tempo pieno e quelli che invece avrebbe percepito se avesse optato per il tempo definito.

La sentenza di primo grado nel rigettare l'eccezione di prescrizione sollevata dal convenuto e accoglieva parzialmente la citazione, ravvisando l'antigiuridicità degli incarichi 2, 3, 4, 8 e 9, divisi in due gruppi omogenei gli incarichi contestati:

a) gli incarichi (quelli di cui ai punti 3, 4, 5, 6, 7, 8 e 9 della citata tabella) per i quali non è in contestazione la natura di attività libero-professionale e per i quali assume rilievo il momento di conferimento e svolgimento

dell'attività: gli incarichi nn. 5, 6, 7 risultano completati prima della data del passaggio del Prof. Balbo di Vinadio al regime a tempo pieno (1.11.2010), e quindi non ricadono nel regime di assoluta incompatibilità mentre gli incarichi nn. 3, 4, 8 e 9 -ammontanti complessivamente ad € 603.175,12- si riferiscono anche al periodo successivo a tale passaggio, e quindi ricadono nel regime di assoluta incompatibilità. Tuttavia, poiché una parte dei compensi ricevuti (nella quota stimata in via equitativa del 30%) riguardano attività eseguite nella fase temporale antecedente in cui il professore era impiegato a tempo definito, la Sezione quantificava la somma che il docente avrebbe dovuto riversare in € 422.222,58 (€ 603.175,12 decurtati del 30%).

b) gli incarichi (nn. 1, 2, 10 della tabella) svolti durante il regime di tempo pieno la cui natura è in contestazione. La sentenza di primo grado riteneva che gli incarichi nn. 1 e 10 rientrano nella attività consulenziale liberamente esercitabile, mentre l'incarico di cui al punto 2 costituisce attività libero professionale vietata (€ 43.284,97).

Ravvisati tutti gli elementi della responsabilità amministrativa, la Sezione per il Lazio riteneva sussistente solo la prima posta di danno, pari ad € 465.507,55, sul presupposto che l'art. 53, comma 7, d.lgs. 165/2001 si riferisse anche alle attività assolutamente incompatibili.

Per la seconda posta di danno invece riteneva non provato il concreto pregiudizio all'attività didattica e di ricerca tale da determinare un'alterazione del sinallagma contrattuale del rapporto di impiego a tempo pieno.

Dall'ammontare del danno complessivo il giudice di prime cure detraeva una quota del 15% (pari ad € 69.826,13) per il contributo causale dell'Ateneo che

non ha predisposto procedure di rilevazione periodica degli incarichi che avrebbe consentito di impedire la prosecuzione delle attività oggetto di contestazione.

2. L'atto di appello principale.

In data 6.4.2022 proponeva appello il prof. Balbo di Vinadio formulando i seguenti motivi di appello:

1) Erroneità della sentenza, nella parte in cui ha respinto l'eccezione di prescrizione dell'azione di responsabilità, per violazione dell'art. 1, co. 2, Legge n.20/1994 e dell'art. 2935 cod. civ., nonché degli artt. 2967 cod. civ. e 94, co. 1, e 95, co. 1, c.g.c. Omesso/inadeguato/erroneo esame di risultanze istruttorie. Difetto/carenza di motivazione. – Non sussiste la ritenuta fattispecie di occultamento doloso.

L'appellante sostiene l'inesistenza di un occultamento doloso. Rilevando la data di conferimento e di svolgimento degli incarichi (conclusi al più tardi nel 2013) e non quella di pagamento, l'azione di responsabilità è tardiva, in quanto l'invito a dedurre è stato notificato il 7.4.2021 (III app. 316/2021).

2) Erroneità della sentenza per violazione dell'art. 53, co. 7 e 7-bis, D.lgs. n.165/2001, nonché degli artt. 2967 c.c., 94, co. 1, e 95, co. 1, c.g.c. Omesso/inadeguato esame di risultanze istruttorie. Travisamento. Difetto/carenza di motivazione – Gli incarichi nn. 3, 4, 8 e 9 sono stati anch'essi conclusi nel periodo di servizio a tempo pieno e, quindi, non è per essi ravvisabile una condotta antigiuridica.

Ad avviso dell'appellante, per gli incarichi di cui ai nn. 3, 4, 8 e 9 non può dirsi che l'attività del docente si sia protratta successivamente all'1.11.2010, dopo cioè il transito al regime a tempo pieno.

In particolare:

- per l'incarico di cui al punto 8 (Comune di Melito Porto Salvo) si è arrestato alla redazione e consegna del documento preliminare del PSA nell'autunno del 2010, quindi prima del passaggio a tempo pieno;
- per l'incarico di cui al punto 9 (Comune di Reggio Calabria), il docente, successivamente alla consegna del progetto definitivo (marzo 2010) ha affidato ad altri professionisti parte delle attività esecutive del contratto consistenti nelle fasi amministrative di recepimento e approvazione del progetto;
- per l'incarico n. 3 (Pisana srl), il docente ha stipulato un contratto di conferimento incarico il 13.12.2011 che in realtà costituiva una mera ricognizione di quello del 19.2.2004 e rimodulazione delle fasi di progettazione urbanistica ed architettonica. Dall'accordo del 15.4.2011 con la Setin srl si evince che prof. Balbo di Vinadio aveva completato l'attività di progettazione urbanistica -solo da revisionare da parte della Setin s.r.l.- nonché l'attività di progettazione architettonica preliminare degli edifici Ikea, Centro commerciale ed Ipermercato, non menzionati nel suddetto accordo e il completamento delle suddette attività -per la complessità progettuale delle stesse- è certamente avvenuto ancora prima dell'accordo e cioè prima del 1.11.2010 (data del transito al tempo pieno). La sola attività avvenuta in seguito è quella della Setin ovvero la residua attività del programma urbanistico Pescaccio (progettazione preliminare dell'edificio Retail Park e la revisione della progettazione urbanistica), come confermato dalle fatture del 2.1.2012 nn. 1 e 2 e del 29.4.2013 nn. 2, 3 e 4 emesse dal professore, afferenti a compensi da ritenersi legittimamente percepiti. Il docente ha

quindi concluso tutti gli incarichi di attività libero-professionale assunti nel periodo di servizio a tempo ridotto, ma non potendo recedere dal progetto Pescaccio senza esporsi al rischio di perdere i compensi dovutigli, ha affidato alla Setin srl l'esecuzione della limitata attività ancora da realizzare per il programma urbanistico "Pescaccio" con sostituzione nell'esecuzione delle attività residue senza ricorrere alla cessione a terzi della propria posizione contrattuale o al diritto di recesso;

- per l'incarico n. 4 (Parev srl già Ecosfera srl), le fatture nn. 2 e 3 del 2017 in realtà non si riferiscono ad un autonomo progetto ma costituiscono una regolazione interna di rapporti finanziari di dare/avere tra i due soggetti incaricati del programma edilizio urbanistico Pescaccio, trattandosi di rimborso interessi e spese per attività di progettazione PTU Pescaccio per conto di Pisana spa relativamente all'incarico del 13.12.2011 e all'accordo transattivo del 5.2.2013 e afferiscono ad attività svolte dal docente prima dell'1.11.2010.

3) Erroneità della sentenza per violazione dell'art. 1, co. 1, L.n.20/1994, nonché degli artt. 2967 c.c. e 94, co. 1, e 95, co. 1, c.g.c. Difetto/carenza di motivazione – Nello svolgimento degli incarichi nn.3, 4, 8 e 9 non è ravvisabile una condotta antigiuridica connotabile in termini di colpa grave.

L'appellante sostiene l'assenza della colpa grave osservando che:

-ha sempre svolto apertamente gli incarichi fatturandoli e dichiarandone i compensi, e menzionandoli nei curricula forniti all'Università con puntuali indicazioni sul collocamento temporale ed il loro stato di avanzamento;

-l'Università, omettendo accertamenti e contestazioni, ha confermato nel

docente la ragionevole convinzione che nello svolgimento degli incarichi non vi fosse nulla di illegittimo;

-per quanto concerne gli incarichi nn. 3, 4, 8 e 9, si tratta di attività concluse o in chiusura nel periodo di servizio a tempo ridotto per cui era dubbia la necessità di comunicarli all'Ateneo; per l'incarico n. 2 si riteneva l'attività di natura meramente consulenziale, rilevato che l'atto di indirizzo del MIUR prot. 39/2018 non era ancora intervenuto;

4) Erroneità della sentenza per violazione degli artt. 53, commi 7 e 7-bis D.Lgs. n.165/2001 e 6, co. 9 e 10, Legge n.240/2010, nonché degli artt.2967 c.c. e 94, co. 1, e 95, co. 1, c.g.c. Omesso/erroneo esame di risultanze istruttorie. Travisamento. Difetto/carenza di motivazione – L'incarico n.2 è da ritenere di natura consulenziale e, dunque, non sussiste obbligo di riversamento del relativo compenso.

Anche l'incarico n. 2 (contratto del 5.10.2011), al pari di quelli di cui ai punti 1 e 10, rientra nell'attività di tipo consulenziale liberalizzata trattandosi di incarico di natura occasionale, limitato nel tempo e collegato alla qualità di esperto in materia di recupero urbano ed avendo determinato un compenso non particolarmente perspicuo (da ricondursi dunque ad attività svolta al fine di fornire a terzi soluzioni e pareri in veste di persona esperta in materie di propria conoscenza e competenza, resa a titolo personale, a carattere non professionale e di natura occasionale, secondo la definizione fornita nell'atto di indirizzo del MIUR);

5) In via subordinata: erroneità della sentenza per violazione dell'art.53, co. 7 e 7-bis, D.lgs. n.165/2001, nonché degli artt.2967 cod. civ. e 94, co. 1, e 95, co. 1, c.g.c. Omesso/inadeguato esame di risultanze istruttorie.

Travisamento. Difetto/carenza di motivazione – La quota dei compensi per gli incarichi nn.3, 4, 8 e 9 riferibile ad attività svolte durante il periodo di servizio a tempo ridotto è stata erroneamente determinata;

La sentenza di primo grado ha quantificato in via equitativa nella misura del 30% la parte dei compensi riguardante attività eseguite nella fase in cui il docente era impiegato a tempo definito e ha sottratto tale quota all'importo dei compensi da riversare all'Ateneo. Si contesta l'esiguità della quota decurtata dall'importo del danno (dovendosi applicare una quota del 90% o comunque superiore, nel caso differenziandola per ciascun incarico) evidenziando che:

- per l'incarico di cui al punto 8 (Comune di Melito Porto Salvo) si controverte solo delle integrazioni apportate prima dell'approvazione definitiva del documento preliminare da parte del Comune;
- per l'incarico di cui al punto 9 (Comune di Reggio Calabria), si controverte solo delle successive fasi di recepimento ed approvazione del progetto da parte del Comune, tenuto conto che la Procura non ha provato che il docente abbia effettuato integrazioni successivamente alla consegna del progetto definitivo (marzo 2010);
- per l'incarico n. 3 (Pisana srl), si controverte solo sull'attività di cui all'accordo del 15.4.2011 che affida alla Setin srl la progettazione architettonica preliminare del solo edificio Retail Park e la mera revisione della progettazione urbanistica, già pressoché interamente elaborata dall'appellante prima del 1.11.2010;
- per l'incarico n. 4 (Parev srl già Ecosfera srl), le fatture nn. 2 e 3 del 2017 in realtà riguardano il rimborso interessi e il rimborso spese inerenti all'incarico n. 3, pressoché concluso prima del passaggio a tempo pieno;

6) In ulteriore subordine rispetto ai motivi nn. da 1 a 4: erroneità della sentenza in relazione all'art. 1227 c.c., nonché agli artt. 52, co. 2, del R.D. n.1214/1934 e 83, co. 1, del R.D. n.2440/1923 – La quota da detrarre a titolo di concorso causale dell'Università è stata erroneamente determinata e non è stato fatto esercizio o adeguato esercizio del potere di riduzione.

L'appellante contesta la quantificazione del solo 15% della detrazione da apportare al danno risarcibile in considerazione dell'apporto dell'Ateneo alla causazione del danno.

In particolare, evidenzia che:

- l'Ateneo è stato inerte nell'attuazione dei controlli prescritti per legge (art. 1 comma 62 l. 662/96) e nella prescrizione di indicazioni per le modalità di gestione nel momento del passaggio dal tempo ridotto al tempo pieno e per l'incarico n. 2 in ordine alla compatibilità o meno dello stesso con il regime a tempo pieno;
- l'attività di verifica è stata omessa in presenza di specifici elementi conoscitivi nella disponibilità dell'Ateneo;
- il curriculum, da cui risultavano i suddetti incarichi, è stato preso in esame dallo stesso Ateneo per il conferimento di incarichi di rappresentanza e insegnamento;

Pertanto, l'appellante chiede:

a) la determinazione di una più consistente misura della quota da detrarre dall'importo del pregiudizio risarcibile sia tenuto conto del maggior apporto causale dell'Ateneo nella produzione del danno che in applicazione del potere riduttivo;

b) in via istruttoria l'ammissione di prova testimoniale.

3. La costituzione della Procura e l'appello incidentale.

La Procura regionale presso la Sezione giurisdizionale per la Regione Lazio depositava in data 5.5.2022 una memoria di costituzione per resistere all'appello principale con contestuale appello incidentale chiedendo la riforma della sentenza impugnata limitatamente al profilo di soccombenza relativo alla componente stipendiale aggiuntiva volta a compensare l'opzione per il tempo pieno.

3.1. La Procura ha resistito all'appello principale rilevando quanto segue.

a) con riferimento al **primo e terzo motivo di appello**, la Procura sostiene la correttezza della sentenza laddove fa decorrere la prescrizione con la segnalazione della Guardia di Finanza del 17.12.2020, ravvisandosi l'occultamento doloso anche nell'inosservanza di obblighi di comunicazione;

b) con riferimento al **secondo motivo di appello**, gli incarichi nn. 3, 4, 8 e 9 si sono conclusi dopo il passaggio a regime di tempo pieno e il docente avrebbe dovuto rinunciare agli stessi in conseguenza della scelta di passare a tempo pieno, ed in particolare, con riguardo ai seguenti incarichi:

- n. 8, la determina n. 23 del 3.8.2013 che conferma che l'attività progettuale si è prolungata fino al 2013;
- n. 9, il segretario comunale in data 10.12.2020 ha dichiarato che la prestazione professionale si è conclusa in data 12.10.2011;
- n. 3, il contratto di conferimento incarico del 13.12.2011 relativo a progettazioni inerenti alla località Pescaccio Roma è stato stipulato con ATI di cui è parte il prof. e all'art. 2 e 4 elenca le opere di progettazione ancora da realizzare;

- n. 4, questo fa riferimento a vicende transattive relative all'attività progettuale convenuta tra le stesse parti dell'incarico n. 3, con contratto del 13.12.2011 e quindi in epoca successiva al tempo pieno;

c) il quinto e sesto motivo di appello sono infondati, essendo corretta sia la riduzione del 30% quale quota di apporto lavorativo riconducibile al periodo a tempo definito sia del 15% quale contributo causale dell'Ateneo.

d) il quarto motivo di appello va rigettato in quanto l'incarico n. 2 non costituisce attività consulenziale, essendo volto alla risoluzione di problematiche concrete altrimenti coinciderebbe con l'attività libero professionale (sent. I app. 80/2017).

La Procura chiedeva quindi la conferma della sentenza di primo grado nella parte in cui ha qualificato gli incarichi nn. 1 e 10 come consulenze liberamente esercitabili e nella parte in cui il docente è stato condannato al pagamento in favore dell'Università di € 395.681,42 e si opponeva alla richiesta di prova testimoniale.

3.2. La Procura ha proposto appello incidentale con riferimento al capo di soccombenza relativo alla componente stipendiale aggiuntiva (pari a 241.770,30 oltre interessi maturati e maturandi) volta a compensare l'opzione per il tempo pieno. Infatti, il mancato rispetto del divieto di esercitare attività libero professionale ha comportato una alterazione del vincolo sinallagmatico e di esclusività per cui la prova del danno è costituita dalla spendita di energie lavorative *aliunde* svolta senza autorizzazione.

4. L'atto di costituzione dell'Università di Roma La Sapienza

In data 13.7.2022 l'Università si costituiva in giudizio con intervento adesivo alle conclusioni della Procura e in data 5.2.2025 depositava una memoria con

cui aderiva alle conclusioni rassegnate dalla Procura regionale. In merito al sesto motivo di appello (per cui il docente avrebbe messo a disposizione dell'Ateneo elementi informativi nei *curricula* valutati ad altri fini ma non ha mai chiesto approfondimenti né sollevato contestazioni sulle attività svolte) rilevava la complessità dell'organizzazione dell'Università, il principio di autoresponsabilità (art. 53 d.lgs. 165/2001), l'esistenza di un protocollo ai fini della richiesta e rilascio dell'autorizzazione con il regolamento di Ateneo, la pubblicazione degli incarichi autorizzati nella pagina amministrazione trasparente.

5. L'atto di costituzione del docente all'appello incidentale della Procura.

In data 3.3.2025 l'appellante principale si costituiva in giudizio per chiedere il rigetto dell'impugnazione incidentale (affidente alla seconda voce di danno rigettata nella sentenza di primo grado) richiamando la sentenza della III sez. app. 155/2024.

6. Controdeduzioni del docente alla memoria di costituzione della Procura nell'appello principale e all'appello incidentale della Procura.

6.1. Con ulteriore memoria in pari data contestava le argomentazioni formulate dalla Procura contro l'appello principale, articolando ulteriormente quanto dedotto nell'impugnazione principale. In particolare:

-con riguardo al primo motivo dell'appello principale: l'appellante faceva presente che la procura ha contestato incarichi (nn. 2, 3, 4, 8 e 9) afferenti ad attività assolutamente incompatibili (esercizio di attività libero-professionale di architetto): poiché trattasi di incarichi non assentibili, l'omissione della richiesta di autorizzazione non integra occultamento doloso. Infatti, la sentenza delle SSRR n. 1/2025 ha affermato che l'art. 53

commi 7 e 7-bis d.lgs. 165/2001 non ricomprende gli incarichi assolutamente vietati. Inoltre, per l'occultamento doloso occorre una attività fraudolenta soggettivamente diretta e oggettivamente idonea ad occultare il danno (III app. n. 277/2022, 316/2021) che renda impossibile per l'Amministrazione conoscere il danno. Rilevava di aver svolto apertamente gli incarichi in questione fatturandone i compensi come titolare di partita IVA ed inserendoli nelle dichiarazioni dei redditi e nei curricula, idonei a rendere edotto l'Ateneo dell'attività svolta e in ragione dei quali l'Ateneo l'ha nominato responsabile scientifico di un progetto e gli ha conferito incarichi di insegnamento temporaneo dopo il pensionamento. L'Ateneo aveva dunque tutti gli elementi per effettuare approfondimenti anche in considerazione del fatto che l'art. 53, comma 11, d.lgs. 165/2001 impone ai soggetti eroganti di comunicare l'ammontare dei compensi erogati all'Amministrazione di appartenenza che deve effettuare la comunicazione alla Funzione Pubblica.

Pertanto, l'azione erariale è intempestiva in quanto gli incarichi in contestazione si sono conclusi al più tardi entro il 2013 e l'invito a dedurre è stato notificato solo il 7.4.2021.

-con riguardo al secondo motivo dell'appello principale: l'appellante sostiene che la Procura non ha provato che vi sia stata una successiva esecuzione per gli incarichi nn. 3, 4, 8, 9, anzi risulta che l'attività si è esaurita prima del passaggio a tempo pieno (1.11.2010):

- **con riguardo all'incarico n. 8:** la predisposizione del documento preliminare e dello schema di piano strutturale associato è stato effettuato nell'autunno del 2010 e l'incarico non è andato oltre questi due

documenti, come emerge dalle dichiarazioni degli architetti Imperio e Currò e dalla determina n. 23 del 3.8.2016; il Comune ha acquisito il documento preliminare il 28.6.2013 a seguito di integrazioni di cui la Procura non ha dimostrato la riconducibilità al docente;

- **con riguardo all'incarico n. 9:** il progetto preliminare e definitivo sono stati predisposti e consegnati al Comune prima del marzo 2010, come confermato dalle dichiarazioni degli arch. De Cola e Maiorino, che hanno posto in essere l'ulteriore attività di completamento;

- **con riguardo all'incarico n. 3,** il contratto del 19.2.2004 è stato modificato con tre accordi successivi (3.10.2006, 4.2.2008 e 13.12.2011). Anche l'ultimo accordo è un accordo ricognitivo che revisiona i termini di pagamento: a quella data l'attività di progettazione urbanistica era stata già svolta ed erano state realizzate quasi per intero le attività di progettazione architettonica preliminare degli edifici Ikea, Centro commerciale, Ipermercato, Retail Park, come confermato dalla tempistica di emissione e pagamento delle fatture e dall'accordo del 15.4.2011 stipulato dalla Setin srl per l'attività di mero completamento.

- **con riguardo all'incarico n. 4,** i pagamenti a fronte delle fatture nn. 2 e 3/2017 costituiscono l'esito del regolamento dei rapporti di dare/avere - avvenuto con accordi transattivi del 5.2.2013 e 30.7.2014- ancora pendenti tra il docente e l'Ecosfera srl in relazione all'incarico di cui al punto 3 a favore della Pisana srl. Tale incarico non è quindi autonomo, dovendo considerarsi unitamente all'incarico di cui al punto n. 3.

In attuazione delle sent. delle SSRR nn. 26/2019/QM e 1/2025/QM -che hanno affermato la necessaria sussistenza di tutti gli elementi della responsabilità

amministrativa- non si possono considerare le astratte obbligazioni stabilite nel sinallagma contrattuale -come invero fatto dalla sentenza di primo grado- dovendo la Procura provare che lo svolgimento in concreto dei suddetti incarichi si sia protratto oltre il passaggio a tempo pieno, non potendo sul punto operare alcun automatismo.

Inoltre, le SSRR con sent. n. 1/2025/QM hanno affermato che per gli incarichi assolutamente incompatibili non si applica l'art. 53 comma 7 d.lgs. 165/2001 e occorre provare che il dipendente abbia sottratto energie lavorative all'amministrazione con compromissione del rapporto sinallagmatico.

Pertanto, difettando la prova del protrarsi dell'esecuzione degli incarichi nn. 3, 4, 8 e 9 dopo il passaggio a tempo pieno e del danno derivatone – non rapportabile automaticamente alla misura dei compensi percepiti – la sentenza gravata va riformata per intero.

- **con riguardo al terzo motivo dell'appello principale:** la non necessità di alcuna richiesta di autorizzazione nonché l'assenza di un occultamento doloso esclude anche la colpa grave;

- **con riguardo al quarto motivo dell'appello principale:** anche l'incarico n. 2 rientra -al pari degli incarichi nn. 1 e 10- nell'attività di tipo consulenziale liberalizzata, tenuto conto anche della norma di interpretazione autentica di cui all'art. 9, comma 2 ter, d.l. 44/2023 conv. in l. 74/2023 (III app. 447/2023, 135/2021).

L'incarico, infatti, riguarda una attività svolta al fine di fornire a terzi soluzioni e pareri, in veste di persona esperta in materie di propria conoscenza e competenza, senza che possa assumere rilievo che ciò sia stato fatto da un pool di professionisti.

La Procura non ha provato la riconducibilità all'attività libero professionale o all'appalto di servizi, non vi è prova di un vincolo di subordinazione e di una organizzazione di mezzi o persone, e non risulta provato altresì il mancato adempimento della propria prestazione lavorativa (non rientrando la fattispecie nell'art. 53, comma 7, d.lgs. 165/2001).

- con riguardo al quinto motivo dell'appello principale, formulato in via subordinata rispetto al secondo motivo, l'appellante chiede la rideterminazione nella quota del 90% delle attività concluse in regime di tempo definito in luogo di quella del 30%;

- con riguardo al sesto motivo dell'appello principale: il medesimo appellante sostiene che la quantificazione dell'apporto causale dell'Ateneo nella limitata quota del 15% è inadeguata.

6.2. L'appellante principale contestava anche l'appello incidentale della Procura – che ha impugnato il capo di sentenza relativo al rigetto della citazione per la posta di danno relativa alla differenza di trattamento retributivo tra regime a tempo pieno e a tempo definito- ritenendo che manca la prova, a carico della Procura, della compromissione del regolare svolgimento dell'attività da docente a tempo pieno, occorrendo a tal fine la prova di un danno in concreto derivante dall'alterazione del sinallagma (sez III app 155/2024).

Con dichiarazione del Direttore della Scuola di Specializzazione dei Beni naturali e Territoriali dell'Ateneo veniva anzi attestato il regolare svolgimento dell'impegno accademico.

Tale argomentazione rende fondati anche il secondo e il quarto motivo di appello atteso che il danno non può ritenersi corrispondente alla misura dei

compensi ricevuti e la Procura non ha provato la violazione dei doveri istituzionali del docente e la misura della compromissione della prestazione.

In subordine, nel caso di accoglimento dell'appello incidentale, chiedeva la decurtazione della somma corrispondente alle differenze stipendiali relative al periodo successivo al giugno 2014 fino alla data di cessazione dal servizio per pensionamento (31.10.2016) -atteso che l'attività extraistituzionale incompatibile riguarda il periodo 2011-giugno 2014- e la somma relativa all'indennità di esclusiva (assegno aggiuntivo a tempo pieno) nel periodo periodi 1.11.2010-31.10.2016 in quanto, secondo la prospettazione della Procura, l'art. 53, comma 7, d.lgs. 165/2001 riconduce il danno all'importo ricevuto per l'incarico (sez. Lazio 71/2021).

In via istruttoria chiedeva la prova testimoniale.

7. All'udienza del 26.3.2025 l'avv. Coronas eccepiva la prescrizione - decorrente dallo svolgimento degli incarichi o dal momento in cui sussiste la violazione dei doveri istituzionali- dell'azione sul presupposto della mancanza di occultamento doloso, richiamando la sentenza della Sez. III di appello n. 460/2021.

Richiamava, inoltre, la sentenza delle SSRR n. 1/2025 che confermerebbe che per gli incarichi non autorizzabili non può ritenersi sussistente l'occultamento doloso in conseguenza della omissione dell'autorizzazione.

Nel caso di specie il docente ha reso accessibile da parte dell'Università le proprie attività con il proprio curriculum, utilizzato dallo stesso Ateneo per procedure selettive e dopo il pensionamento.

Nel merito manca la prova che gli incarichi si siano protratti dopo il passaggio a tempo pieno.

Secondo quanto affermato dalle SSRR n. 1/2025/QM la Procura avrebbe potuto agire solo per la seconda voce di danno (da violazione dell'obbligo di esclusiva) ma non ha provato l'inadempimento del docente ai doveri istituzionali.

In subordine riteneva doversi riconoscere l'assenza di colpa grave, una quota maggiore del 30% come parte di attività svolta prima del passaggio a tempo pieno, nonché un concorso causale dell'Ateneo maggiore di quello riconosciuto con la sentenza di primo grado.

L'Ateneo nel riportarsi alla propria memoria richiamava la complessità dell'organizzazione dell'Università e il fatto che le comunicazioni concernenti il curriculum sono state effettuate ad altri fini.

I controlli dell'Università vengono attivati dopo la richiesta di autorizzazione o comunicazione.

Quanto all'occultamento doloso, richiamava la sentenza della sez. I di app. n. 163/2024.

La Procura generale, nel riportarsi alla memoria della procura regionale e all'appello incidentale, chiedeva la conferma della sentenza di primo grado relativamente alla prescrizione ritenendo sussistente un obbligo di informazione anche per le attività incompatibili.

Anche facendo riferimento alla data dei pagamenti, l'azione è tempestiva per le fatture del 14.9.2016, 28.11.2016 e del 2017 rispetto alla notifica dell'invito a dedurre.

La Procura ha agito per due voci di danno in quanto per la prevalente giurisprudenza precedente alle SSRR n. 1/2025/QM, l'art. 53 d.lgs. 165/2001 era applicabile anche alle attività incompatibili e non autorizzabili.

Nel richiamare la sentenza della I sez. app. n. 42/2025, evidenziava che le SSRR hanno spostato gli oneri probatori della procura e quindi, essendo tale giudizio iniziato prima della predetta QM, insisteva per la condanna del docente ai sensi dell'art. 53 comma 7 d.lgs. 165/2001 anche se trattasi di incarichi assolutamente incompatibili.

Per quanto concerne la seconda voce di danno, richiamava la sentenza della III di app. n. 22/2025, ritenendo che la prova dell'inadempimento si possa desumere dalla reiterazione degli incarichi conferiti, dalla sussistenza del compenso e partita IVA. Chiedeva quindi l'accoglimento dell'appello incidentale e il rigetto di quello principale.

Considerato in

DIRITTO

1. A norma dell'art.184, comma 1 del c.g.c., il Collegio procede a riunire l'appello principale di Pier Paolo Balbo di Vinadio e l'appello incidentale della Procura erariale per il Lazio proposti avverso la medesima sentenza della Corte dei Conti, Sezione Giurisdizionale per il Lazio n.108/2022 del 13.01.2022, depositata il 02.02.2022.

La fattispecie in esame concerne il danno presuntivamente cagionato all'Università degli Studi di Roma La Sapienza per una serie di incarichi svolti dal Prof. Balbo di Vinadio, in assenza delle preventive autorizzazioni datoriali ed incompatibili con l'attività di docente a tempo pieno dallo stesso esercitata all'epoca dei fatti. Al pregiudizio da mancato riversamento dei compensi, la domanda attorea contesta l'ulteriore voce di danno rappresentata dalle differenze retributive percepite asseritamente *sine titulo* rispetto al regime a tempo definito, non optato dal convenuto nel periodo in questione.

2. In primo luogo, va esaminato il motivo di appello riguardante il mancato accoglimento dell'eccezione di prescrizione.

L'eccezione è infondata.

La sentenza di primo grado è pienamente aderente ai principi costantemente enunciati dalla giurisprudenza contabile in merito all'individuazione del *dies a quo* della prescrizione, in applicazione dell'art. 1, comma 2, della legge 19 gennaio 1994, n.20.

In ipotesi di occultamento doloso, il legislatore ha affermato la regola della decorrenza della prescrizione dal momento della conoscenza effettiva del danno, in luogo del principio della “conoscibilità obiettiva” dello stesso.

È stato già più volte precisato da queste sezioni di appello che:

“la comunicazione, da parte del dipendente interessato e in favore della propria Amministrazione, dello svolgimento di incarichi extraistituzionali retribuiti costituisce un preciso dovere di servizio, espressione anche dei generali obblighi di correttezza e buona fede di cui all'art. 1175 e 1375 cod. civ., la cui violazione consente di ritenere integrato l'occultamento doloso del danno, che può dirsi scoperto solo all'esito degli accertamenti investigativi all'uopo espletati”, con l'ulteriore puntualizzazione per cui: “Il predetto occultamento doloso può, infatti, consistere anche in un comportamento semplicemente omissivo del dipendente, che tralascia di compiere un atto dovuto, prescritto per legge” (Sez. II app. n. 284/2022).

Tale regola è stata più volte affermata anche con riferimento ai professori universitari a tempo pieno: cfr. Sez. II appello, sentenze nn. 369 e 125 del 2021.

La mancata presentazione dell'istanza a fini autorizzatori o della comunicazione integra, pertanto, un comportamento omissivo che preclude

ogni conoscenza e possibile valutazione dell'amministrazione interessata e, quindi, determina oggettivamente il doloso occultamento del danno potenzialmente riconducibile alle stesse. Tanto premesso, l'omessa comunicazione degli incarichi all'amministrazione di appartenenza, ai fini della valutazione da parte della stessa in ordine alla possibilità o meno di rilasciare l'autorizzazione, configura il requisito dell'occultamento doloso: *“in definitiva, non ha pregio l'assunto dell'appellante, secondo cui avendo il Collegio di primo grado ritenuto le attività da lui svolte come non autorizzabili e quindi non rientranti nella disciplina dell'art. 53, comma 7, del d.lgs. n. 165/2001, non potrebbe venire in rilievo alcun comportamento dolosamente omissivo, atteso che si impone sul professore universitario a tempo pieno l'obbligo di comunicazione”* (Corte dei conti, II sez. app. n. 196 del 26/07/2024) anche in considerazione della disciplina dettata dal regolamento di Ateneo, adottato con decreto rettorale n. 2341/2013, che prevede un obbligo di comunicazione in presenza di incarichi conferiti precedentemente alla opzione per il regime di impegno a tempo pieno al fine del completamento dei medesimi e per verificare la compatibilità con il diverso regime (art. 9, comma 3). Non assume rilievo la circostanza che il docente non si sia attivato per nascondere all'Ateneo le attività extra-istituzionali, ma le abbia esercitate apertamente, provvedendo ai correlati adempimenti fiscali e contributivi.

I descritti comportamenti non sono idonei a integrare l'assolvimento degli obblighi di informazione che dovevano essere ottemperati, né è sufficiente a rendere edotto il datore di lavoro dell'attività extra-lavorativa svolta, la menzione dei progetti relativi agli incarichi contestati nel *curriculum vitae* del docente, pubblicato sul sito istituzionale dell'Università.

Tali documenti, infatti, non costituiscono comunicazioni ufficiali, oggetto di riscontro o controllo da parte dell'Amministrazione e l'Università - soggetto legittimato insieme alla Procura a conoscere il danno e a compiere atti interruttivi – è rimasta estranea a tale attività e si è trovata per anni nell'impossibilità di avere contezza dell'illecito, in assenza di apposite comunicazioni e richieste di autorizzazione ad essa specificamente indirizzate. Pertanto, il Collegio condivide le argomentazioni formulate sul punto nella sentenza di primo grado, alle quali fa rinvio. Pertanto, l'eccezione di prescrizione va rigettata.

3. Nell'atto di citazione la Procura ha contestato che il docente ha svolto attività professionale remunerata incompatibile, in quanto a carattere continuativo e non occasionale (pag. 2, 8, 12 e ss dell'atto di citazione), e non autorizzata.

Quanto al quadro giuridico di riferimento, la Procura ha richiamato l'art. 6, comma 9, l. n. 240 del 2010 (e in precedenza all'art. 11, dpr n. 382 del 1980) che recita *“L'esercizio di attività libero professionale è incompatibile con il regime del tempo pieno”*, affermando che *“dette attività svolte sono vietate in modo assoluto ai professori universitari, divieto questo non superabile nemmeno mediante un atto autorizzatorio del rettore dell'Ateneo di appartenenza. Ciò premesso l'ampiezza del concetto di “consulenza” propugnato dalla difesa dell'invitato nelle deduzioni, si risolverebbe in una inammissibile interpretatio abrogans del suddetto disposto normativo, mentre l'obbligo di esclusività e il divieto di esercizio di attività libero-professionale a carattere continuativo e non occasionale per i docenti a tempo pieno è espresso da norme di legge infra richiamate, oltre che dal Regolamento della Sapienza allegato.*

Basti solo sottoporre all'attenzione del Collegio giudicante che il prof. Balbo di Vinadio, in vigenza del regime di insegnamento a tempo pieno (domanda del 1.10.2010), ha costituito vere e proprie Associazioni Temporanee di Imprese (A.T.I.), finalizzate alla realizzazione di imponenti opere di progettazione architettonica e valorizzazione immobiliare, al fine della partecipazione a gare d'appalto da parte di enti locali".

"Da ciò consegue che in tutti i casi di incompatibilità non è consentita l'effettuazione di alcun apprezzamento sull'intensità e la continuità dell'attività concomitante, poiché il divieto di cumulo non solo tiene conto del nesso di funzionalizzazione che sussiste fra le energie lavorative del dipendente e l'attività di ufficio, ma è anche fondato sull'opportunità di evitare le disfunzioni e gli inconvenienti che deriverebbero alla pubblica amministrazione di appartenenza dalla circostanza che il proprio dipendente si dedichi ad attività imprenditoriali, formando centri di interesse alternativi all'ufficio pubblico rivestito(Cons. St., sez. IV, 7 giugno 2004 n. 3618), caratterizzati da un'attività continuativa e professionale alla quale potrebbe essere di supporto e vantaggio proprio lo status di pubblico dipendente, con conseguente pregiudizio all'immagine della stessa pubblica amministrazione". Nell'atto di citazione si richiama anche l'art. 53, comma 7 e 7-bis, del d.lgs. 165/2001 e il regolamento per il rilascio di incarichi extraistituzionali dell'Università "La Sapienza" di Roma (all. 3 alla citazione) adottato con decreto rettorale n. 2341/2013).

La pretesa risarcitoria, come sopra rammentato, derivava dalla somma di due distinte voci di danno costituite sia dal riversamento, in favore dell'amministrazione di appartenenza, dei compensi percepiti, ai sensi dell'art.

53, commi 7 e 7- bis, d.lgs. 165/2001; sia dal danno da violazione del vincolo di esclusività costituito dal differenziale retributivo tra gli emolumenti stipendiali lordi che, nel periodo 2010-2016, il docente ha effettivamente ricevuto dall'Università per il servizio svolto come professore a tempo pieno e quelli che invece avrebbe percepito se avesse optato per il tempo definito.

Orbene, nel caso in esame, occorre, tuttavia, distinguere, nell'ambito della responsabilità in esame, tra le ipotesi di attività svolta in regime di radicale incompatibilità da quella espletata, al contrario, in (mera) violazione della prescritta autorizzazione.

Nel primo ambito di cd. *"incompatibilità"* si ricomprende l'attività libero-professionale totalmente incompatibile con il tempo pieno ex art. 11 del D.P.R. 382/1980 confermato dalla Riforma Gelmini (art. 6 comma 9 della legge n. 240/2010).

La *ratio* del divieto in esame, che permane anche in un sistema *"contrattualizzato"* dell'impiego presso la pubblica amministrazione, va rinvenuta nel principio costituzionale sancito all'art. 98 Cost, (*"I pubblici impiegati sono al servizio esclusivo della Nazione"*) che introduce il vincolo inderogabile di esclusività della prestazione lavorativa a favore del datore pubblico, per preservare le energie del lavoratore e tutelare il buon andamento della p.a. che risulterebbe turbato dall'espletamento da parte di propri dipendenti di attività imprenditoriali caratterizzate da un nesso tra lavoro, rischio e profitto.

La totale dedizione del pubblico impiegato alle mansioni proprie dell'ufficio non deve, in definitiva, essere compromessa dall'esercizio di attività collaterali che ne possano compromettere l'efficienza e l'indipendenza.

In caso di violazione del citato divieto, lo stesso D.P.R. n. 3/1957 stabilisce all'art. 63 che:

“L’impiegato che contravvenga ai divieti posti dagli artt. 60 e 62 viene diffidato dal Ministro o dal direttore generale competente, a cessare dalla situazione di incompatibilità. La circostanza che l’impiegato abbia obbedito alla diffida non preclude l’eventuale azione disciplinare. Decorsi quindici giorni dalla diffida, senza che l’incompatibilità sia cessata, l’impiegato decade dall’impiego. La decadenza è dichiarata con decreto del Ministro competente, sentito il Consiglio di amministrazione e all’art. 64 “Il capo del servizio è tenuto a denunciare al Ministro o all’impiegato da questi delegato i casi di incompatibilità dei quali sia venuto comunque a conoscenza”.

Ai fini della decadenza in esame, non v'è dubbio che la giurisprudenza amministrativa ha operato un forte ridimensionamento del divieto, in quanto il “secondo impiego” deve presentare connotati di subordinazione, continuatività (ergo non saltuarietà) e professionalità nonché un adeguato ritorno lucrativo. Pertanto, il carattere della continuatività deve connotare l'esercizio dell'attività libero-professionale tale da determinare la decadenza mentre prestazioni d'opera intellettuale caratterizzate da mera occasionalità, pur non dando luogo a decadenza, devono comunque essere oggetto di autorizzazione.

L'appellante principale ha richiamato il principio di diritto affermato dalle SSRR 1/2025/QM -vincolante per i giudici di merito ai sensi dell'art. 1, comma 7, ultimo periodo del d.l. 453/1993 conv. con modificazioni nella legge n. 19/1994 aggiunto dall'art. 42 comma 2 l. 69/2009, salva ulteriore rimessione alle Sezioni riunite- secondo il quale *“l’obbligo del dipendente pubblico di riversare il compenso dovuto per le prestazioni eventualmente svolte, ex art.*

53, comma 7 e 7-bis del d.lgs. 165/2001, si riferisce alle sole situazioni di incompatibilità relativa (incarichi in astratto autorizzabili, ma in concreto svolti in assenza di autorizzazione), ferma restando la risarcibilità delle conseguenze negative per l'erario derivanti dalla violazione del dovere di esclusiva posta in essere con attività radicalmente incompatibili e non autorizzabili".

La sentenza è stata richiamata dall'appellante principale per contestare la prima posta di danno (art. 53 d.lgs. 165/2001).

La Procura ha, di contro, richiamato la sentenza n. 42/2025 della I sez. appello che ha riconosciuto in astratto ipotizzabili *"quegli effetti intertemporali eccepiti dalla Procura generale e volti a tener conto del momento di avvio della fase istruttoria e della conseguente domanda attorea"* sul presupposto che non potrebbe trovare applicazione il principio di diritto affermato dalle SSRR alle fattispecie per le quali risulta ormai conclusa la fase istruttoria.

Orbene le SSRR hanno ribadito un principio che era già stato affermato da parte della giurisprudenza di questa Corte. Inoltre, la tesi non potrebbe comunque essere condivisa, atteso che un mutamento di giurisprudenza, a differenza di una modifica normativa o di una pronuncia della Corte costituzionale, non pone di per sé un vero e proprio problema di diritto intertemporale. Ne consegue che, ferma restando la peculiarità della fattispecie in esame (in cui gli incarichi in contestazione, aventi natura di attività libero professionale, sono stati conferiti precedentemente all'esercizio dell'opzione per il regime di impegno a tempo pieno o costituiscono comunque una continuazione di incarichi conferiti in precedenza), la prima posta di danno non può dunque essere riconosciuta e, quindi, l'appello principale va accolto.

4. L'appello incidentale del Procuratore regionale mira sostanzialmente a contestare la sentenza gravata per non avere correttamente valutato le conseguenze in termini di responsabilità amministrativa del prof. Balbo di Vinadio, collegate allo svolgimento non occasionale di attività libero professionale di architetto, preclusa ai professori universitari che hanno scelto il regime del tempo pieno, con violazione del dovere di esclusività, stante l'inderogabilità della predetta normativa che vieta al docente a tempo pieno di esercitare l'attività libero professionale con carattere di continuità.

In considerazione dell'opzione per il regime a tempo pieno il docente ha *“percepito uno stipendio lordo superiore, una maggiore indennità integrativa speciale, nonché l'assegno aggiuntivo corrisposto ai dipendenti a tempo pieno.*

In considerazione di ciò l'Ateneo “La Sapienza” di Roma ha operato e versato maggiori ritenute previdenziali ed assistenziali nonché maggiori contributi TFS. La ratio di tale erogazione risiede nel regime di esclusività liberamente scelto dal docente e convenuto con l'Ateneo, in alternativa al regime di docenza a tempo definito, compatibile, sempre previa autorizzazione con la libera professione”. (pag. 8-9 atto di citazione).

Inoltre, *“tale occulta e dolosa violazione dell'obbligo di esclusività se da un canto ha consentito al prof. Balbo di Vinadio di percepire indebitamente prestazioni stipendiali alle quali non aveva diritto, perché di fatto ha esercitato le facoltà e prerogative del tempo definito (cfr. Doc. 3 Regolamento per il rilascio di incarichi extraistituzionali Università La Sapienza di Roma – Decreto 2341-2013 art. 11) ha di converso consentito la possibilità di accedere a ruoli prestigiosi nell'ambito universitario (funzioni di rettore, preside, membro elettivo del consiglio di amministrazione, direttore di*

dipartimento e direttore dei corsi di dottorato di ricerca) preclusi ai docenti a tempo definito” (pag. 18-19 citazione).

Secondo la prospettazione accusatoria, lo svolgimento di incarichi professionali non autorizzati renderebbe, ipso facto, erogata sine causa - e dunque indebitamente ritenuta - la componente stipendiale aggiuntiva volta a compensare l’opzione per il tempo pieno, in funzione del più stringente vincolo di esclusiva in favore dell’Università, e, conseguentemente, per i minori guadagni derivanti dalla rinuncia da parte del docente alla facoltà di svolgere liberamente attività extra-istituzionali.

Viene pertanto contestato alla sezione territoriale per il Lazio di avere rigettato l’azione della Procura affermando la mancata prova del pregiudizio inferito, sotto il profilo della negativa interferenza sull’attività didattica correlata allo svolgimento di attività incompatibile.

Secondo l’appellante incidentale la natura del regime del tempo pieno è connotata dall’astensione dall’attività libero-professionale e la violazione reiterata di tale obbligo connesso al rapporto di lavoro a tempo pieno avrebbe costituito:

“ex se prova del danno arrecato al Pubblico erario, che non abbisogna di ulteriore e diverso supporto probatorio, in quanto idoneo di per sé solo a depotenziare la prestazione attesa dal pubblico dipendente che aveva liberamente e scientemente optato per un rapporto esclusivo con la PA e che aveva, per questo motivo, ricevuto un trattamento economico ulteriore rivelatosi poi non dovuto a prescindere dalle ricadute sull’attività di insegnamento presso il datore di lavoro pubblico”.

Infatti *“in tutti i casi di incompatibilità (assoluta e relativa) non è consentita*

né necessaria l'effettuazione di alcun apprezzamento sull'intensità e la continuatività della vietata attività concomitante, poiché il nesso sinallagmatico tra prestazione (erogazione della differenza stipendiale) e controprestazione (dovere di esclusività della prestazione lavorativa) è venuto meno a causa della spedita di energie lavorative aliunde, energie che per libera scelta del docente, avrebbero dovuto essere destinate integralmente alla attività di lavoro dipendente e che vengono remunerate in più (rispetto al tempo definito) proprio per questa libera opzione di dedizione assoluta poi surrettiziamente tradita” (pagg. 23-24 appello incidentale).

Le argomentazioni del Procuratore regionale -fondate sul presupposto che la prova “è costituita proprio dallo svolgimento di attività lavorativa aliunde”- non possono essere condivise mentre vanno confermate le statuizioni della sentenza di primo grado che sul punto ha affermato il principio che:

“il Collegio, in linea con la più recente giurisprudenza contabile (ex plurimis, Corte dei conti, Sez. III App., sent. n. 7/2020; Sez. giur. Lombardia, sent. n. 157/2019; Sez. giur. Emilia-Romagna, sent. n. 14/2014; Sez. giur. Toscana, sent. n. 26/2019; Sez. giur. Marche, sent. n. 112/2019; Sez. giur. Lazio, sent. n. 251/2018; Sez. III App., sent. n. 653/2016; Sez. giur. Trentino-Alto Adige – Bolzano, sent. n. 18/2012; Consiglio di Stato, Sez. IV, sent. n. 2778/2016), ritiene che la sussistenza di un danno erariale conseguente alla violazione dell'obbligo di esclusività e di fedeltà, misurabile in termini di distrazione di energie, di alterazione del sinallagma contrattuale intercorrente con l'Ateneo, ovvero di concreto pregiudizio all'attività didattica e di ricerca, non può essere automaticamente desunta dallo svolgimento di incarichi esterni non autorizzati o non autorizzabili, ma deve, viceversa, formare oggetto di

specifica allegazione e prova da parte della Procura, attesa la natura prevalentemente risarcitoria della responsabilità amministrativo contabile. Al riguardo, va infatti precisato che il differenziale retributivo tra i due regimi di impiego (a tempo pieno e a tempo definito) trova primariamente giustificazione nel maggiore impegno orario richiesto ai docenti a tempo pieno, sia nelle attività di ricerca sia in quelle di didattica.

Nella fattispecie in esame, il Collegio rileva la mancanza di prova da parte dell'inquirente in ordine alla circostanza che dall'espletamento degli incarichi esterni in contestazione sia derivato un pregiudizio, qualitativo o quantitativo, alla resa lavorativa del Prof. Balbo di Vinadio, tale da determinare un'alterazione del sinallagma contrattuale del rapporto di impiego a tempo pieno. 22.3. Diversamente, dalla documentazione in atti e, in particolare dalla dichiarazione allegata alla comparsa di risposta (all. 30), emerge come l'odierno convenuto, negli anni accademici 2013-2014, 2014-2015 e 2015-2016, abbia regolarmente assolto ai previsti obblighi di didattica e di ricerca derivanti dal contratto di lavoro a tempo pieno”.

Infatti, il danno non può considerarsi insito nello svolgimento dell'attività assolutamente incompatibile in quanto la mera violazione del divieto di svolgere incarichi retribuiti, non autorizzati o non autorizzabili, non comporta, *ipso iure*, un danno erariale, anche se il legislatore ha effettuato ex ante e in astratto per alcune attività extra-istituzionali una valutazione di assoluta incompatibilità con l'attività istituzionale vietandone l'esercizio.

Ne consegue che la sentenza impugnata appare, ad avviso del Collegio, del tutto condivisibile nelle sue motivazioni.

Invero, essendo contestato il danno asseritamente derivato dalla violazione del

rapporto di “*esclusività*”, consistente nella compromissione dell’equilibrio sinallagmatico delle prestazioni, è necessaria, per ritenere sussistente una responsabilità amministrativa in capo al docente, la prova che quest’ultimo abbia concretamente mancato ai doveri istituzionali o compromesso l’interesse dell’Ateneo, tutelato dal diritto di esclusiva (Corte dei conti, III app. 460/2021, 473/2023).

Del resto, tale impostazione risulta coerente anche con quanto affermato dalla sentenza n. 1/2025/QM delle Sezioni Riunite di questa Corte che ha escluso l’applicazione dell’art. 53, comma 7 e 7-bis del d.lgs. 165/2001 alle situazioni di incompatibilità assoluta.

Al contrario delle attività autorizzabili, in cui l’amministrazione provvede alla rimozione di un limite legale posto all’esercizio di una attività in via di principio assentibile, nel caso di attività assolutamente incompatibili con lo status di docente, sussiste una violazione di uno specifico dovere di esclusiva e non di un obbligo di natura informativa e di riversamento dei compensi percepiti.

Le Sezioni Riunite con la citata sentenza n.1/2025/QM hanno affermato il principio che:

“Ai fini dell’affermazione della responsabilità del dipendente, tale indirizzo esclude, al tempo stesso, che nel caso di esercizio di attività assolutamente incompatibile - o resa in assenza della prevista autorizzazione - possa configurarsi automaticamente un danno erariale per la mera violazione del sinallagma contrattuale, richiedendosi comunque la prova del danno nella sua esistenza in concreto e dell’elemento soggettivo.

Sempre ai fini dell’azione di responsabilità, occorre, seguendo questa

impostazione, la prova che il dipendente abbia sottratto energie lavorative all'amministrazione, o che le prestazioni lavorative del medesimo siano state carenti, con grave compromissione del rapporto sinallagmatico.

L'importo del danno, definito in via equitativa, corrisponde, essenzialmente, secondo questo indirizzo, al nocumento arrecato all'amministrazione di appartenenza con la dispersione delle energie lavorative del dipendente impegnato in altra attività.

E ancora. Il danno, secondo questa tesi, deriva all'accertata alterazione del sinallagma contrattuale, in quanto una parte della retribuzione è stata erogata senza una corrispondente parte della remunerazione idealmente collegata all'esclusività della prestazione, inutilmente erogata.

L'accertata violazione del rapporto di "esclusività", con compromissione dell'equilibrio sinallagmatico delle prestazioni, che ha reso non del tutto utile la spesa sostenuta in rapporto all'interesse pubblico da soddisfare con il tempo pieno, integra, in questi termini, una prestazione oggettivamente indebita, configurando danno per l'erario dell'Ente erogante". (Corte dei conti, SSRR, sent. n. 1 del 22/01/2025).

In particolare, "la valutazione in concreto dell'eventuale danno arrecato deve essere affidata, di volta in volta, al singolo Collegio giudicante" il quale danno dipende dalla lesione prodotta e deve essere provato: pertanto, lo stesso "può coincidere con l'intero compenso percepito, in caso di mancato assolvimento dei basilari compiti di istituto ovvero essere parametrato all'inutile esborso sopportato dall'amministrazione a fronte di una prestazione lavorativa parziale ovvero all'indennità di esclusiva, laddove prevista, o, nel caso dei docenti universitari, al differenziale retributivo tra la retribuzione spettante ai

docenti in regime a tempo pieno e quella spettante ai docenti a tempo definito”.

In tali casi, infatti, il compenso non è in radice dovuto e *“la prova del danno, riferibile alla violazione del dovere di esclusiva e alla indebita percezione di emolumenti, può essere raggiunta anche avvalendosi di indici presuntivi gravi, precisi e concordanti desumibili dalle risultanze in atti”.*

Ferma restando l'impossibilità di configurare in modo automatico un danno erariale per la mera violazione del sinallagma contrattuale - richiedendosi comunque la prova del danno nella sua esistenza in concreto ovvero la prova che il dipendente abbia sottratto energie lavorative all'amministrazione, o che le prestazioni lavorative del medesimo siano state carenti, con grave compromissione del rapporto sinallagmatico - la giurisprudenza che già aderiva al predetto indirizzo giurisprudenziale -confermato dalle SSRR- ha affermato (v. Corte conti Sez. Terza centrale di Appello 270/2022 e anche Corte conti Sez. Seconda centrale Appello n. 147/2022) che *“in ipotesi come quella di che trattasi, in assenza di una espressa previsione normativa che imponga di riversare quanto percepito, come ad esempio l'art. 53 del D.lgs. 165/2001, devono ritenersi operativi i comuni principi in materia di onere della prova ex art. 2697 c.c., con conseguente riparto dello stesso in capo alla Procura erariale, per ciò che concerne la prova del contestato danno, della condotta e del nesso di causalità che li lega.*

*Appare opportuno precisare che, “affinché la domanda possa essere accolta, è necessaria la prova di un danno erariale, non essendo prevista un'ipotesi di danno in re ipsa sulla sola scorta della presunta violazione di una norma di legge, quale quella che disciplina il regime delle incompatibilità”...
“l'elemento oggettivo del danno non può essere ritenuto conseguenza*

automatica dell'esercizio di un'attività extraistituzionale e identificato nella (presunta) illecita sottrazione di energie lavorative ed intellettuali alla P.A. di appartenenza, ma, al contrario, deve essere positivamente e concretamente dimostrato attraverso la prova di una riscontrata minore resa del servizio, con abbassamento quantitativo e qualitativo delle prestazioni (Sez. I Centr. App., sent. n. 836/2014; Sez. I Centr. App., sent. n. 56/2018; Sez. I Centr. App., sent. n. 188/2019)”, in tal senso Corte conti, Terza Appello n. 270/2022.

La prova, come noto, può essere offerta anche in via presuntiva “ex artt. 2727 e 2729 c.c., purché ricorrano indizi gravi, precisi e concordanti (reiterazione della condotta; continuità delle prestazioni; natura degli incarichi extraistituzionali; entità del compenso ricevuto), tali da lasciar presumere che il docente a tempo pieno abbia sottratto energie lavorative e inottemperato agli obblighi d'ufficio” (v. Corte conti Seconda Appello 147/2022)” (Corte dei conti, III centr. App. sent. n. 348 del 04/11/2022).

Infatti, il danno da interruzione del nesso sinallagmatico tra prestazione e retribuzione -che sorge nel caso in cui le energie lavorative del dipendente pubblico vengano distolte dallo svolgimento dei propri doveri professionali ed indirizzati verso il compimento di atti illeciti- richiede la prova della diminuzione di efficienza dell'apparato pubblico che si traduce in una mancata o ridotta prestazione del servizio o nella cattiva qualità dello stesso.

In questi casi la retribuzione corrisposta risulta indebita in quanto non remunera lo svolgimento della prestazione lavorativa del dipendente, per cui diviene priva di causa con conseguente lesione del rapporto sinallagmatico fra remunerazione e attività lavorativa (Corte conti, sez. II Appello, sent. n. 277/2024; Sez. III App., sent. n. 239/2020; sez. II sez. centr. App. sent. n.

183/2024).

Ne consegue che grava sul Pubblico Ministero contabile l'onere di dimostrare che gli stipendi corrisposti al dipendente in costanza di svolgimento di attività esterna incompatibile siano rimasti sine causa per mancata resa degli obblighi di servizio (Sez. II app. n. 196/2024, n. 172/2023, n. 344/2019, n. 536/2018).

Esclusa quindi la sussistenza di un danno *in re ipsa*, occorre verificare se risulti dimostrata una riscontrata minore resa del servizio, con abbassamento quantitativo e qualitativo delle prestazioni, facendo ricorso ai comuni principi in materia di onere della prova ex art. 2697 c.c., con conseguente riparto dello stesso in capo alla Procura erariale, per ciò che concerne la prova del contestato danno, della condotta e del nesso di causalità che li lega. (v. Corte conti Sez. Terza centrale di Appello 270/2022 e anche Corte conti Sez. Seconda centrale Appello n. 147/2022; Sez. Seconda app. n. 232 del 20/09/2024).

Orbene, nel caso di specie, la Procura erariale non ha fornito la prova del pregiudizio erariale scaturito dall'esercizio indebito di attività libero professionale, in termini di minore resa del servizio, non risultano contestazioni da parte dell'Ateneo di appartenenza, né in termini di contestazione di debiti di orario né di attività di docenza, da cui poter ricavare indici dimostrativi della lesione del sinallagma contrattuale.

Ne possono ritenersi sussistenti quegli indici presuntivi gravi, precisi e concordanti in ordine alla asserita mancata resa del docente.

Pertanto, l'appello incidentale del Procuratore regionale non può essere accolto poiché, se non può essere radicalmente escluso che per effetto dello svolgimento di attività vietata la prestazione tipica possa venire significativamente compromessa, va considerato tuttavia che siffatta

compromissione deve formare oggetto di specifica allegazione e prova e, nella specie, l'attore pubblico non ha offerto elementi presuntivi gravi, precisi e concordanti (Sez. II app. n. 344/2019).

5. Alla luce delle considerazioni sopra esposte, l'appello principale del prof. Pier Paolo Balbo di Vinadio va accolto e per l'effetto va assolto dagli addebiti formulati nei suoi confronti dalla Procura regionale.

Conseguentemente, l'appello incidentale proposto dalla Procura regionale va respinto e per l'effetto va annullata la sentenza di primo grado con riguardo al capo di sentenza relativo alla prima posta di danno (da mancato riversamento, in favore dell'amministrazione di appartenenza, dei compensi percepiti ai sensi dell'art. 53, commi 7 e 7-bis, d.lgs. 165/2001).

6. In considerazione delle novità giurisprudenziali intervenute nella materia del contendere, le spese di lite possono essere compensate.

Nulla per le spese di giudizio, stante l'esito della decisione.

P.Q.M.

la Corte dei conti, Sezione Terza Giurisdizionale Centrale d'Appello, definitivamente pronunciando,

ACCOGLIE

l'appello principale del prof. Pier Paolo BALBO di VINADIO

e per l'effetto in riforma della sentenza della Corte dei conti, Sezione Giurisdizionale per il Lazio n.108/2022 del 13.01.2022, depositata il 02.02.2022, lo assolve dall'addebito relativo alla prima posta di danno.

Nel contempo,

RESPINGE

l'appello incidentale della Procura erariale

Spese compensate Nulla per le spese di giudizio.

Manda alla segreteria per gli adempimenti di competenza.

Così deciso in Roma, nelle camere di consiglio del 26.3.2025 e del 2.4.2025.

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

Dott.ssa Flavia D'Oro

Dott. Tammaro Maiello

F. to digitalmente

F. to digitalmente

Depositata il 27/05/2025

IL DIRIGENTE

F. to digitalmente